

Quaderno della Rivista
Diritti Lavori Mercati

La sicurezza sul lavoro negli appalti pubblici

a cura di

EDOARDO ALES, MARCO ESPOSITO

MARIA GIOVANNA ELMO, SABRINA TRANQUILLI

Editoriale Scientifica

© Copyright luglio 2026

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0766-7

indice

Introduzione

9 EDOARDO ALES

13 MARIA ALESSANDRA SANDULLI

Nuovi principi e regole dei contratti pubblici

27 MARCO ESPOSITO

Sicurezza e lavoro dignitoso nella disciplina degli appalti pubblici

45 SABRINA TRANQUILLI

Le clausole sociali nella prassi e nella giurisprudenza amministrativa

63 MARIA GIOVANNA ELMO

La certificazione degli appalti in ambienti confinati nella prospettiva della sicurezza sul lavoro

77 MARCO CAPPALÀ

Allineare le politiche pubbliche: l'efficacia automaticamente ostensiva del provvedimento di interdizione ex art. 14 TUSL

97 ROBERTA COVELLI

Sicurezza sul lavoro, esternalizzazione e cooperazione sociale: i comitati misti-paritetici come strumento di co-regolazione sociale nelle filiere di appalto pubblico

113 ALESSANDRA PICONESE

Costi e oneri per la sicurezza nei contratti pubblici: valutazioni tecnico-discrezionali e tutela avverso gli atti di esclusione

133 IVANA SANTORO

I protocolli d'intesa per la qualità e la tutela del lavoro nei contratti pubblici: un modello di sicurezza 'di prossimità'?

- 151 ILENIA TORELLA
Sicurezza sul lavoro e appalti pubblici: intersezioni normative e questioni problematiche nell'ambito del nuovo Codice dei contratti pubblici
- 169 *Notizie sulle Autrici e sugli Autori*
- 171 *Abbreviazioni*

table of contents

Introduction

9 EDOARDO ALES

13 MARIA ALESSANDRA SANDULLI

New principles and rules of public contracts

27 MARCO ESPOSITO

Security and decent work in the discipline of public contracts

45 SABRINA TRANQUILLI

Social clauses in administrative practice and case law

63 MARIA GIOVANNA ELMO

Safety in confined spaces: the focus of certification in contractual chains work

77 MARCO CAPPALÀ

Aligning public policies: the automatic excluding effect of the disqualification order under article 14 of the Italian consolidated law on occupational safety

97 ROBERTA COVELLI

Occupational safety, social cooperatives and trade union practices: joint bipartite committees as a social co-regulation tool in public procurement supply chains

113 ALESSANDRA PICONESI

Safety costs and charges in public contracts: technical and discretionary evaluations and protection against exclusion decisions

133 IVANA SANTORO

Memoranda of understanding for quality and worker protection in public procurement: a “proximity-based” safety model?

151	ILENIA TORELLA <i>Occupational health and safety and public procurement: regulatory intersections and critical issues under the new public contracts Code</i>
169	<i>Authors' information</i>
171	<i>Abbreviations</i>

introduzione

Edoardo Ales

Il Quaderno che qui si introduce, trae spunto dall'incontro tenutosi il 16 settembre 2025 presso Università di Napoli "Parthenope" nell'ambito della seconda edizione del Ciclo di seminari itineranti su "Esternalizzazioni e sicurezza sul lavoro lungo la catena del valore" dal tema "Appalti pubblici: peculiarità della disciplina e necessari raccordi con le prescrizioni amministrativistiche", promosso dalla Fondazione Universitaria Marco Biagi - Osservatorio Ambiente, Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro, dal Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi Roma Tre, dal LabChain - Centro Interuniversitario di Studi avanzati su Blockchain, Innovazione e Politiche del Lavoro, dall'Osservatorio Olympus dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo e l'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Il Comitato Scientifico-organizzativo dei Seminari è composto da Edoardo Ales (Università degli Studi di Napoli "Parthenope" - Fondazione Marco Biagi), Maria Barberio (Università di Modena e Reggio Emilia-Fondazione Marco Biagi), Silvia Ciucciiovino (Università degli Studi Roma Tre), Angelo Delogu (Università degli Studi di Urbino Carlo Bo), Maria Giovannone (Università degli Studi Roma Tre), Chiara Lazzari (Università degli Studi di Urbino Carlo Bo), Paolo Pascucci (Università degli Studi di Urbino Carlo Bo), Roberto Pinardi (Università di Modena e Reggio Emilia-Fondazione Marco Biagi), Ilaria Purificato (Università di Modena e Reggio Emilia-Fondazione Marco Biagi), Iacopo Senatori (Università di Modena e Reggio Emilia).

Sul tema degli appalti pubblici, sempre attuale e oggetto di continui interventi del legislatore negli ultimi anni attraverso una costante rivisitazione

del Codice dei contratti pubblici, si sono confrontati studiosi e studiose in fasi molto diverse del loro percorso di ricerca: la relazione di base è stata, infatti, tenuta dalla Professoressa Maria Alessandra Sandulli, Giudice costituzionale, seguita dalla relazione del Professor Marco Esposito, dagli interventi programmati della Professoressa Sabrina Tranquilli e della Dottoressa Maria Giovanna Elmo e dagli interventi di Marco Cappai, Roberta Covelli, Alessandra Piconese, Ivana Santoro e Ilenia Torella, selezionati mediante una *call for paper* alla quale sono stati ammessi a partecipare studiosi e studiose iscritti a un corso di dottorato o che abbiano conseguito il titolo di dottore o dottoressa di ricerca da non più di sette anni.

Relazioni e interventi, programmati e non, come rielaborati da parte degli autori e delle autrici, coprono larga parte del rapporto tra appalti e sicurezza sul lavoro. Fa eccezione il saggio della Giudice Sandulli, alla quale è stato chiesto di offrire una visione sistemica dell'assetto ordinamentale vigente. Il suo contributo analizza, infatti, il ruolo dei principi del risultato (art. 1) e della fiducia (art. 2) nel d.lgs. n. 36/2023, qualificandoli come criteri interpretativi destinati a orientare – e non a derogare – le regole del Codice, evidenziando come il principio del risultato non possa essere ridotto alla mera celerità, ma implichi il conseguimento di un risultato ‘virtuoso’, fondato su qualità, efficienza e contenimento dei costi, nonché sulla selezione di un contraente complessivamente affidabile. Ne consegue che la rapidità procedimentale non può mai comprimere legalità, concorrenza e sicurezza sul lavoro. Il principio della fiducia, inoltre, non attenua la responsabilità, ma giustifica un ampliamento della discrezionalità amministrativa entro un quadro rafforzato di controllo e *accountability*. Permangono, tuttavia, incertezze nella delimitazione della colpa grave e nel bilanciamento tra semplificazione e tutela dell'interesse pubblico.

Marco Esposito nel suo contributo evidenzia come, nella disciplina degli appalti pubblici, la sicurezza del lavoro non operi come vincolo esterno alla concorrenza, ma come criterio interno di legittimazione del contratto pubblico. In questa chiave, il d.lgs. n. 36/2023 conferma una linea normativa che attribuisce rilievo strutturale alla tutela del lavoro dignitoso: nella costruzione dell'offerta, nel controllo della sua congruità, nella verifica dell'affidabilità dell'operatore e, soprattutto, nella fase esecutiva. È qui, infatti, e in particolare nel subappalto, che si misura la reale tenuta del sistema, esposto al rischio di una compressione delle garanzie sotto la spinta della frammentazione organizzativa e della logica competitiva. Il significato della disciplina

vigente risiede, allora, nella scelta di governare tale tensione attraverso una più intensa responsabilizzazione della stazione appaltante e dell'affidatario.

Sabrina Tranquilli analizza il ruolo delle clausole sociali nei contratti pubblici alla luce del d.lgs. n. 36/2023, evidenziandone la progressiva trasformazione da strumenti eventuali a elementi strutturali della disciplina di gara. Dopo aver ricostruito il quadro europeo e nazionale, l'indagine si concentra sui principali nodi applicativi: la struttura delle clausole sociali, i limiti alla loro immediata impugnazione e, soprattutto, la complessa valutazione di equivalenza dei contratti collettivi. Particolare attenzione è dedicata al ruolo del RUP, chiamato a operare un bilanciamento tra esigenze di tutela del lavoro e principi di concorrenza. Il lavoro evidenzia, in conclusione, come l'effettività della tutela sociale nei contratti pubblici resti ancora condizionata da criticità applicative, disomogeneità delle prassi e ampia discrezionalità tecnica.

Maria Giovanna Elmo, da parte sua, mette in luce il sistema di qualificazione delle imprese delineato dal Dpr 177/2011, il quale, seppur limitatamente al settore degli ambienti confinati e/o inquinati, fissa una precisa regolamentazione a tutela dei lavoratori coinvolti. In questa prospettiva è opportuno valorizzare i contenuti e le potenzialità della norma in riferimento al settore dei contratti pubblici, evidenziando come l'istituto della certificazione dei contratti si riveli uno strumento utile anche in questo specifico ambito.

Marco Cappai, dopo aver inquadrato il procedimento composito di sospensione-interdizione di cui all'art. 14 TUSL, e dopo aver illustrato la *ratio* della causa di esclusione automatica di cui all'art. 94, comma 5, lett. a) CCP, che ambisce a realizzare un perfetto allineamento degli obiettivi di politica generale sottesi ai due ambiti normativi, individua le aree di criticità suscettibili di depotenziare il ricercato allineamento, avanzando alcune proposte di riforma volte a superarle.

Roberta Covelli analizza l'intreccio tra la disciplina della salute e sicurezza sul lavoro e le dinamiche di esternalizzazione dei servizi sociali attraverso il ricorso ad appalti pubblici, con particolare riferimento al settore delle cooperative sociali di tipo A. Muovendo dai d.lgs. n. 81/2008 e d.lgs. n. 36/2023, si evidenzia come la sottovalutazione dei costi della manodopera nelle offerte di gara configuri un rischio sistemico per la sicurezza organizzativa. In questo contesto, vengono esaminati i comitati misti paritetici istituiti dal ccnl delle cooperative sociali, analizzandone il ruolo di presidio preventivo nella catena

di appalto pubblico: uno strumento di co-regolazione sociale capace di coniugare efficienza, legalità e tutela del lavoro lungo l'intera filiera.

Alessandra Piconese indaga il profilo della valutazione tecnico-discrezionale da parte della stazione appaltante dei costi di manodopera e degli oneri aziendali, al fine di verificare se alla luce del nuovo contesto normativo, italiano ed europeo, la pubblica amministrazione sia obbligata a verificare l'anomalia dell'offerta, quali sono gli strumenti normativi (anche di tipo standardizzato) che permettono all'amministrazione di effettuare la propria valutazione tecnica e quali sono gli strumenti di tutela per i partecipanti esclusi dalla gara pubblica.

Ivana Santoro opera una ricognizione delle previsioni in tema di salute e sicurezza sul lavoro contenute nei protocolli d'intesa in materia di contratti pubblici sottoscritti dalle organizzazioni sindacali a livello locale. Dopo aver tratteggiato la struttura dei protocolli d'intesa e delimitato il campione, opera una ricostruzione dal taglio analitico degli impegni assunti degli enti aggiudicatori con le organizzazioni sindacali suscettibili di ricadute positive sulla tutela della salute e sulla prevenzione degli infortuni, per poi soffermarsi, in conclusione, sull'incisività concreta di tali misure.

Ilenia Torella muove dall'esame del quadro normativo nazionale in materia di salute e sicurezza nell'ambito degli appalti pubblici, in relazione al quale si è reso necessario indagare l'intreccio tra le diverse fonti e il bilanciamento tra i principi e gli interessi sottesi alla materia. Tenuto conto della complessità di detto quadro, nonché della pluralità di soggetti coinvolti, il contributo opera, in chiave sistematica, un raccordo tra le disposizioni di volta in volta applicabili nelle diverse fasi della procedura ad evidenza pubblica, con particolare riguardo alla complessa ripartizione di obblighi e responsabilità tra i soggetti coinvolti.

Maria Alessandra Sandulli
Nuovi principi e regole dei contratti pubblici*

Sommario: 1. Premessa: il ruolo dei principi nel Codice dei contratti pubblici. 2. I principi del risultato e della fiducia. 3. Osservazioni conclusive.

1. Premessa: il ruolo dei principi nel Codice dei contratti pubblici

Desidero innanzitutto ringraziare il Prorettore vicario, le Direttrici dei Dipartimenti ospitanti, il prof. Ales e il prof. Esposito, e i colleghi tutti dell'Università Parthenope – tra i quali, in particolare, la prof.ssa Sabrina Tranquilli, di cui ho seguito e seguo con grande orgoglio il percorso e i meriti successi – per l'invito a partecipare a questo interessante incontro, peraltro nella città in cui sono nata e in cui ho iniziato il mio percorso nei ruoli universitari e in un Ateneo che ha dimostrato e sta dimostrando un grande impegno su vari fronti.

Come da programma, non parlerò dei profili strettamente attinenti al delicatissimo tema della sicurezza sul lavoro nei contratti pubblici: tema che purtroppo è posto quasi quotidianamente alla nostra attenzione a causa degli incidenti che si stanno troppo spesso verificando e al quale anche il decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici ha giustamente dedicato specifica considerazione, inserendolo tra i dieci oggetti 'prioritari' dei suoi interventi di modifica.

* Riproduzione fedele del testo della Relazione tenuta il 16 settembre 2025, che, in quanto tale, non recepisce né dà conto dei successivi sviluppi normativi e giurisprudenziali – tra cui, in particolare, la delega per la riforma della Corte dei Conti – né delle più recenti evoluzioni dottrinali, ivi inclusi gli effetti della riforma introdotta con la l. n. 1/2026.

Il tema sarà evidentemente trattato, assai meglio di come potrei farlo io, dagli altri relatori, con i quali voglio fin d'ora scusarmi perché non potrò ascoltarli a causa di impegni istituzionali che mi impongono di rientrare a Roma subito dopo la mia relazione.

Cercherò, invece, come mi è stato chiesto, di svolgere alcune considerazioni sui “nuovi principi e regole in materia di contratti pubblici” dettati dal suddetto Codice, alla cui redazione ho avuto l'onore di collaborare per alcune parti, diverse da quelle di cui mi occuperò in questo intervento.

Come ormai molti codici di settore, ivi compreso quello sul processo amministrativo e come la stessa legge generale sull'azione amministrativa n. 241 del 1990, il ‘nuovissimo’ Codice dei contratti pubblici, approvato con il d.lgs. n. 36 del 2023, si apre, infatti, con l'enunciazione dei ‘principi’ che dovrebbero costituire le linee guida cui dovrebbe ispirarsi l'interprete (e, dunque, *in primis*, il giudice) nella lettura e applicazione delle norme che specificamente regolano la materia. In particolare, il Codice dedica ai ‘principi’ ben undici articoli, dei quali i primi 3 assumono una valenza particolare, in quanto l'art. 4 li individua espressamente come “criterio interpretativo e applicativo” delle disposizioni codicistiche.

La prima – e preliminare – considerazione che ritengo opportuno affidarvi è che tali ‘principi’, proprio perché solo tali, non possono e non devono, però, essere invocati per stravolgere le regole enunciate dalle disposizioni contenute nel Codice o in altre leggi di settore, ma devono unicamente, ‘orientarne’ l'interpretazione laddove il testo lasci spazio a più chiavi di lettura.

Come ho avuto ripetutamente occasione di sottolineare – o, meglio, denunciare – ormai da vari lustri – e, finalmente, anche se in ritardo, vedo avvertito anche dai vertici di Confindustria e in alcuni ambiti istituzionali – l'incertezza delle regole è uno dei fattori più gravi di rischio del sistema; poiché determina sfiducia nelle istituzioni e, dunque, demotiva gli operatori e allontana gli investitori. E l'incertezza delle regole è aggravata dalla ‘creatività’ degli interpreti, ivi compresi, *in primis*, i giudici. Le regole – che il nostro sistema costituzionale vuole fissate in primo luogo dal legislatore, nel rispetto della Costituzione e delle fonti sovranazionali da essa richiamate – devono essere applicate per quello che enunciano (e che gli operatori devono essere in grado di comprendere) e non possono essere deformate e stravolte in nome di letture ‘teleologiche’, frutto delle interpretazioni soggettive delle amministrazioni e dei giudici. Si tratta di un problema molto serio, al quale significativamente autorevoli giuspubblicisti hanno dedicato

negli ultimissimi anni importanti monografie. Per chi fosse interessato ad approfondirlo invito, anche per ulteriori richiami di dottrina e di giurisprudenza, alla lettura degli atti del Convegno su *Principio di legalità e giustizia*, organizzato lo scorso novembre a Firenze dalla Corte dei conti, con la partecipazione di illustri accademici e magistrati, recentemente pubblicati sul *Quaderno* n. 1/25 della *Rivista della Corte dei conti* (e, *ivi*, il mio intervento con ulteriori citazioni anche ai miei precedenti scritti¹).

2. I principi del risultato e della fiducia

Il tema apre la strada alla disamina dei primi due articoli del Codice, sui quali vorrei appunto concentrare questa Relazione. Come evidenziato sin dai primi comunicati stampa, tali articoli introducono i – discussi – principi del ‘risultato’ (art. 1) e della ‘fiducia’ (art. 2).

Cominciamo dal primo. Molti commentatori hanno letto nel richiamo al ‘risultato’, semplicisticamente e superficialmente individuato nel rapido affidamento del contratto, una chiave per giustificare eventuali deroghe alle regole sostanziali e procedurali che il legislatore, pur allargando gli ambiti di discrezionalità degli enti committenti, ha posto a garanzia della ‘correttezza’ nell’individuazione del contraente (e, dunque, nella verifica del possesso dei requisiti, generali e speciali per l’espletamento dell’attività che questo è chiamato a svolgere e nella valutazione della sua offerta). Come ho sempre fermamente sostenuto e come emerge *ictu oculi* dalla lettera dell’art. 1, se ci si appropria al suo testo senza schermi e, quindi, con una lettura distaccata dalle prime ‘declamazioni’, se si va, cioè, a leggere a mente libera l’enunciazione del c.d. ‘principio del risultato’ e la parte della relazione illustrativa del Codice che vi si riferisce, emerge che in realtà l’art. 1 si limita ad affermare che l’interesse pubblico primario del Codice è, sì, l’affidamento del contratto e la sua esecuzione con la massima tempestività, ma, con la precisazione, espressa ed estremamente importante, che esso debba assicurare il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo, e che, comunque, a tale affidamento debba giungersi nel rispetto dei principi di legalità trasparenza e concorrenza.

¹ Si v. la Relazione da *discussant* alle relazioni, in *Quaderno*, 2025, p. 168, <https://www.corte-conti.it/Download?id=bf85035c-ef99-47a3-8808-74044bf653d5>.

Non è vero, quindi, che la volontà espressa dal legislatore è quella che porta il committente a chiudere rapidamente la procedura a ogni costo, anche a scapito della legalità e della qualità, ma è, all'opposto, ben chiaro proprio nell'*incipit* del Codice che l'obiettivo della tempestività non deve andare a detrimento del risultato virtuoso, ovvero di un risultato che accresca la qualità, riduca i costi, aumenti la produttività, ecc. E, non dimentichiamolo, la procedura deve portare anche a una scelta di un contraente che abbia i requisiti, non soltanto professionali per lo specifico contratto, ma anche generali, sul piano della sua necessaria 'complessiva' affidabilità. Ciò, soprattutto, in un Paese come il nostro, che ha anche grossi problemi di criminalità organizzata. E, con specifico riferimento al tema di questo Convegno, è evidente che la celerità dell'affidamento e dell'esecuzione non possono andare a scapito della sicurezza sul lavoro.

Si fa, quindi, a mio avviso, un grave errore concettuale assimilando e riducendo il principio del risultato a quello della celerità.

Tengo, in proposito, a ribadire che, anche, e già, in base ai criteri generali di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, che costituiscono corollario del principio costituzionale di buon andamento e di quello europeo di buona amministrazione, il risultato deve essere quello della scelta del miglior contraente sotto ogni punto di vista e, naturalmente, deve essere, nei limiti del possibile, rapido. Quindi, in buona sostanza, l'art. 1, comma 1, del Codice non fa che richiamare e valorizzare in una materia così delicata – e anche questo è sicuramente un suo pregio – i diversi principi generali che regolano l'azione amministrativa, tra i quali vale *in primis*, il rispetto delle regole scritte, tracciando, però, operativamente, la 'rotta' che deve seguire l'interprete, nel senso che, nel doveroso bilanciamento dei diversi interessi, deve privilegiare il celere raggiungimento dell'obiettivo rispetto a irragionevoli e sproporzionati eccessi di zelo nelle misure di controllo e nelle forme di garanzia della concorrenza, che vadano oltre quanto specificamente previsto dal quadro normativo di riferimento. Muta, quindi, soltanto la direzione da imprimere all'ago della bilancia: la concorrenza non va vista come un fine, ma come un mezzo; e il richiamo alla celerità del raggiungimento del 'risultato' è un'importante esplicazione del principio generale del divieto di aggravio del procedimento, in linea con l'acquisita consapevolezza dell'importanza del valore tempo. Ma nulla di più.

Le considerazioni che precedono sono molto importanti anche per riflettere sul secondo principio: quello della c.d. fiducia.

Nella Relazione illustrativa del Codice, infatti, si legge significativamente che il sistema presuppone la fiducia dell'ordinamento giuridico nelle scelte compiute dall'amministrazione, alla quale altrimenti – si arriva addirittura a dire – non si attribuirebbe il potere, e si sottolinea esplicitamente che non sembra una presunzione di fiducia eccessiva quella affermata dall'art. 2, dal momento che il comma 2, nell'enunciare il principio della fiducia, lo collega comunque al principio del risultato.

Proprio per questo il principio della fiducia non può però essere confuso con una 'esenzione' dalla responsabilizzazione.

Come emerge sempre dalla Relazione illustrativa, la logica del risultato attraverso la definizione degli obiettivi e il controllo trasparente sull'attività amministrativa, è mezzo per assicurare l'*accountability*. In un'ottica di crescente efficienza delle amministrazioni pubbliche, questo concetto di responsabilizzazione è ribadito in vari articoli del Codice. Si tratta di un'attenzione importante, perché, se è vero che una delle più significative novità del testo è costituita dall'ampliamento dei poteri discrezionali dell'ente committente², è anche vero che, dall'altra parte, oltre agli operatori economici, c'è la collettività, cui il committente, attraverso la costruzione e la gestione della procedura e del rapporto con l'appaltatore/concessionario, deve assicurare che il contratto – e la spesa pubblica da esso implicata, in termine di risorse umane ed economiche – consenta l'acquisizione di un servizio, un'opera, una fornitura di livello adeguato al miglior soddisfacimento sostenibile delle esigenze perseguite. Troppo spesso si sente purtroppo affermare, anche da autorevoli magistrati amministrativi, che le controversie sull'affidamento dei contratti pubblici sono di fatto controversie tra privati: non è così. Sono controversie che, come tutte quelle che involgono l'esercizio dei poteri pubblici e, anzi, in grande misura, incidono sugli interessi della collettività.

Questo aspetto va considerato anche quando si legge, al comma 4, lett. a), dello stesso art. 1, che il raggiungimento del risultato è un elemento da valutare ai fini della responsabilità, sia amministrativa (la cd. responsabilità erariale), che disciplinare. Lo scopo dichiarato della disposizione è, come

² Cfr. la puntuale analisi di SPASIANO, *Principi e discrezionalità nel nuovo Codice dei contratti pubblici: primi tentativi di parametrizzazione del sindacato*, in *Federalismi.it*, 2023. Il tema della valorizzazione della discrezionalità nel nuovo codice contrattuale è ripreso dallo stesso A. nello scritto *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, *ivi*, 2024.V. anche CARBONE, *La genesi del nuovo Codice*, in CONTESSA, DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, 2023, p. 12.

noto, quello di contrastare ogni forma di burocrazia difensiva: si premia il funzionario che raggiunga il risultato, attenuando il peso di eventuali errori potenzialmente forieri di responsabilità. La norma non deve però indurre in equivoco. Se è vero che il risultato deve essere valutato anche in termini di rispetto dell'efficienza temporale – considerato un elemento di apprezzamento – da quanto prima osservato, e dai principi generali che informano l'esercizio dell'azione amministrativa, discende che tale rispetto non può essere, di per sé solo, una esimente di responsabilità nel caso in cui il contratto non sia stato legittimamente affidato. La 'fiducia' declamata dal Codice nei confronti del committente e, sia pure (come ho avuto occasione di scrivere) solo formalmente, degli operatori economici non è incondizionata. Come osservato anche dal Presidente Maruotti nella Relazione per il suo insediamento al vertice del Consiglio di Stato, essa "va meritata e l'amministrazione la merita se comunque si comporta correttamente".

Si torna, allora, alla rilevanza della valutazione che i giudici, nei rispettivi ambiti di competenza, esprimeranno su coloro che commetteranno questi 'errori'.

L'enunciazione del principio della fiducia non può, invero, essere considerata come una sorta di 'tana libera tutti' dall'obbligo di rispettare le regole o i principi di buon andamento dell'amministrazione, che sono comunque il cardine tanto del principio di risultato quanto del principio della fiducia, perché, come sottolinea la stessa Relazione al Codice, la norma sta di fatto a "chiari[r]e che il principio della fiducia implica un ampliamento dei poteri valutativi e della discrezionalità dell'amministrazione", che costituisce, a ben vedere, la più importante novità del Codice.

Il profilo è stato affrontato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 17 luglio 2024, con riferimento ai limiti posti dal d.l. 76/2020 (c.d. 'semplificazione 2020') e reiteratamente prorogati (da ultimo, nonostante i rilievi e le sollecitazioni della Consulta, al 31 dicembre 2025) alla responsabilità erariale. In forza dell'art. 21 di tale decreto, introdotto per cercare di arginare la cosiddetta paura della firma nel periodo di ripresa dalla pandemia da Covid-19, ma, come detto, tuttora vigente, la responsabilità erariale per le condotte attive è, invero, limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La responsabilità erariale per colpa grave è stata quindi circoscritta alle condotte omissive.

Si tratta di una scelta molto delicata, come emerge dalla reazione della Corte dei conti, che nel commentare in senso favorevole l'introduzione nel nuovo Codice dei contratti del concetto di colpa grave (su cui tornerò a brevissimo), ha fortemente criticato la richiamata limitazione della responsabilità, rimarcando che una responsabilità erariale solo dolosa non è più una responsabilità funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione.

Nella sentenza 132 la Corte costituzionale prende atto, senza rilievi critici, del fatto, che il sistema si va sempre più evolvendo verso un'amministrazione orientata al 'risultato', e "perciò sempre più ampiamente investita del compito di scegliere, nell'ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, di legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provvedimenti, e di assicurare l'efficienza, operando in un orizzonte temporale ben preciso", perché "il tempo, a partire dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, non è più una variabile indipendente dell'agire amministrativo".

Di talché, riporto sempre le parole della Corte, "l'ampia discrezionalità, peraltro esercitata in un ambiente in cui la complessità istituzionale, sociale e giuridica è andata progressivamente crescendo, è una componente essenziale e caratterizzante tale tipo di amministrazione". Ed ecco la seconda 'presa d'atto': questa situazione, che pone l'amministrazione nella "necessità di scegliere, entro un termine predeterminato, sovente tra un ventaglio ampio di possibilità e in un ambito non più integralmente tracciato dalla legge, accresce inevitabilmente la possibilità di errori da parte dell'agente pubblico, ingenerando il rischio della sua inazione".

Di fronte a un evidente deterioramento della qualità delle leggi, immediatamente percepibile anche dall'involuzione della tecnica di redazione dei testi normativi (ricchi di sottonumeri, rinvii, contraddizioni e sovrapposizioni), e aggravata dalla difficoltà di gestione dei rapporti istituzionali in un ordinamento multilivello, caratterizzato dalla complessità del sistema delle fonti, il Giudice supremo della legislazione riscontra il graduale, ma inesorabile ampliamento del potere di 'scelta' dell'amministrazione, spostando per l'effetto il loro controllo alla giurisdizione amministrativa. Il riferimento all' *'ampia discrezionalità'* degli amministratori evoca però un problema che va oltre la responsabilità erariale. Sappiamo tutti, infatti, che la giurisdizione trova, a sua volta, forti limiti nella discrezionalità amministrativa,

tanto maggiori quanto più tale discrezionalità è qualificata, appunto, come ‘ampia’. E sappiamo anche che, purtroppo, come da anni vado denunciando³, l’iniqua prospettazione della giustizia amministrativa come ostacolo alla crescita economica e una malintesa assimilazione della effettività alla celebrità, a discapito della qualità, hanno indotto il legislatore a un progressivo depotenziamento del ruolo del giudice amministrativo, limitandone i poteri cautelari, riducendo gli effetti dei suoi provvedimenti caducatori, costringendo oltre ragionevole misura le tempistiche del suo processo e, persino, introducendo misure di deflazione del contenzioso.

Nel contesto sopra descritto, la Consulta esprime preoccupazione per l’*over deterrence* in una situazione di ‘fatica dell’amministrare’, espressamente sottolineando come “l’individuazione delle norme da applicare al caso concreto sia estremamente problematica e sovente non dia luogo a risultati univoci, a causa di un sistema giuridico multilivello in cui operano fonti di provenienza diversa (eurounitaria, statale, regionale e locale), spesso tra loro non coordinate” e come a ciò si aggiungano “le difficoltà interpretative derivanti da una caotica produzione legislativa, alimentata dalla “fame di norme” delle società moderne e dal ricorso frequente da parte della legge a “compromessi dilatori”, che trasferiscono quasi interamente sull’amministrazione il compito di determinare l’assetto di interessi ed esigenze tra loro confliggenti”, contribuendo a rendere “più difficili le scelte amministrative in cui si estrinseca la discrezionalità e più facile l’errore, anche grave”.

A ciò si aggiunga che spesso i funzionari pubblici non hanno la *formamentis* e gli strumenti adeguati a svolgere proficuamente il loro lavoro, anche perché purtroppo la formazione generale nelle materie giuridiche – complice la possibilità di sostenere esami fondamentali all’estero con i programmi Erasmus e il sistema dei crediti, con i correlati limiti dimensionali dei ‘testi consigliati’ – non è sempre adeguata, a cominciare dallo studio delle fonti e delle categorie. Purtroppo, gran parte dei laureati in giurisprudenza, dopo cinque o più anni di università, non ha le basi sufficienti per trovare, comprendere e applicare una disposizione di legge.

Si è parlato di ‘inesigibilità’ dei compiti e delle capacità che vengono loro richieste.

³ Mi si consenta il rinvio, per tutti, SANDULLI M.A., *Il Giudizio amministrativo, Principi e regole*, Editoriale Scientifica, 2024, in corso di aggiornamento.

Il problema assume evidente gravità in relazione all'affidamento dei contratti pubblici che, come è noto, svolgono un ruolo fondamentale nella nostra economia.

Occorre, pertanto, per un verso, evitare una distorta interpretazione dei nuovi principi del 'risultato' e della 'fiducia' e, per l'altro verso, chiarire in termini più netti i confini della colpa grave enunciati dall'art. 2 del Codice, sì da consentire una maggiore prevedibilità della relativa individuazione e la sua conseguente re-inclusione quale elemento soggettivo della responsabilità per le condotte attive.

Si tratta di una norma sicuramente importante, perché, come sottolineato anche dalla più volte richiamata Relazione illustrativa, purtroppo, il confine tra la colpa grave e la colpa lieve è 'labile', il che ha generato grandi incertezze interpretative anche nella giurisprudenza della Corte dei conti, contribuendo inevitabilmente ad ampliare il ricordato fenomeno della burocrazia difensiva, che l'enunciato principio della fiducia si propone di superare. Per questa ragione, il citato art. 2, al comma 3, ricollega la colpa grave soltanto alla violazione delle norme di diritto e degli autovincoli e alla '*palese*' violazione delle regole di prudenza, perizia e diligenza, con la precisazione, che non è però mai configurabile una colpa grave per le violazioni o le omissioni determinate dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

La Relazione sottolinea che questa disposizione codifica la giurisprudenza e, quindi, il diritto vivente formatosi nell'ambito delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti. Essa presenta però, a sua volta, vari profili di incertezza. Si parla, infatti, in termini generalissimi, di violazione di 'norme di diritto' e quindi, a differenza di quanto a suo tempo disposto per l'abuso d'ufficio, per incorrere in colpa grave è sufficiente commettere una qualsiasi violazione di un atto normativo. Si dovrebbe comunque – ma il condizionale in questa materia è sempre d'obbligo – trattare solo di quelle contenute nelle 'fonti', con conseguente esclusione delle cd norme interne (circolari, direttive, atti di indirizzo), e, in genere, degli atti di cd *soft law* (linee guida, comunicazioni, atti regolatori di carattere non regolamentare delle AAI, FAQ e simili), i quali, giova sottolinearlo, non hanno valenza normativa e, in quanto intesi come atti interpretativi, sono stati utilizzati dalla giurisprudenza anche in chiave retroattiva (generando, talvolta, responsabilità non facilmente prevedibili). E non è norma neppure la Relazione illustrativa del Codice dei contratti.

La riferita disposizione codicistica fa poi, come visto, riferimento anche agli ‘autovincoli’ (quindi, per esempio, i criteri stabiliti dal bando o dalla commissione prima di procedere e, in un’accezione unitaria di Amministrazione, i vari atti non normativi sopra individuati), nonché – e qui il confine diventa ancora più labile – alla “palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza”. È quindi, di fatto, nuovamente affidata alla giurisprudenza l’individuazione dei casi in cui si è in presenza di una violazione “*palese*” di tali ‘regole’ generali, legate a loro volta a concetti giuridici indeterminati.

Analogamente, se non maggiore, difficoltà, si rinviene nel cercare il criterio per individuare gli indirizzi giurisprudenziali ‘prevalenti’, il riferimento ai quali opera come esimente dalla colpa grave. Su quali profili va tarata la ‘*prevalenza*’? È un criterio quantitativo o occorrerà tenere conto dell’autorevolezza del consenso? E ancora, *quid iuris* in caso di non omogeneità di vedute tra i vari plessi giurisdizionali (in specie, tra le varie magistrature supreme, tra cui la stessa Corte dei conti)? Quanto ai pareri delle autorità competenti, immagino che siano essenzialmente quelli dell’ANAC e dell’AGCM, ma in alcuni corsi di formazione ho sentito autorevoli relatori includervi anche quelli dell’Avvocatura dello Stato: c’è quindi comunque un’area oscura, anche a questo riguardo. Tanto è vero che lo stesso Codice prevede poi (e invita anzi a ricorrere a) sistemi di assicurazione.

A proposito di esenzioni da responsabilità per conformazione ai pareri delle autorità competenti, merita segnalare che l’art. 46 l. n. 238/2021 (cd. legge europea 2019) stabilisce, senza limiti temporali, che su ‘fattispecie’ di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, concernenti l’esercizio delle funzioni e le attività finanziate con risorse stanziare dal PNRR e dai fondi complementari al PNRR, la Corte dei conti, su richiesta delle amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico, deve esprimere il proprio parere sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica, escludendo, in ogni caso, la gravità della colpa qualora i richiedenti vi si conformino. Si offre, in questo modo, ai funzionari pubblici diligenti (che si attivino per la richiesta e il rispetto di tali pareri), un ulteriore strumento di tutela (a oggi, a quanto è dato sapere, mai utilizzato), ma si determina un uso improprio della funzione consultiva, che, investendo situazioni particolari, finisce col tradursi in una criticata forma di cogestione.

3. *Osservazioni conclusive*

Cercando di trarre qualche considerazione di sintesi, pensando alle possibili linee direttrici della ricerca del difficile equilibrio tra le diverse esigenze di cui ha parlato la richiamata sentenza n. 132 del 2024 della Corte costituzionale, si ricorda che l'art. 97 Cost., nell'enunciare i principi di legalità, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, delinea un sistema nel quale i funzionari pubblici devono essere 'competenti' (e, dunque, devono essere adeguatamente formati per assolvere diligentemente i compiti relativi alle attribuzioni di spettanza dei relativi organi e uffici) e devono, conseguentemente, anche, assumersene la responsabilità. Ciò, tuttavia, evidentemente, per quanto fin qui detto, senza sentire il fucile puntato contro di loro e dover lavorare con la preoccupazione di incorrere in responsabilità sproporzionate agli impegni che sono oggettivamente in grado di assolvere (per il contesto, per le risorse, e per il livello di preparazione che viene loro richiesto anche in sede concorsuale) e che sono dunque da essi concretamente 'esigibili'. Se si sono comportati in modo mediamente diligente (in rapporto a quanto esigibile per la specifica tipologia di attività loro affidata e per le risorse disponibili), adoperandosi, per quanto possibile, a rispettare le regole, nonostante la rilevata difficoltà della relativa individuazione e interpretazione, la linea che gli organi di controllo dovrebbero seguire per valutarne la responsabilità a fronte di condotte ritenute illegittime non dovrebbe essere quella di massima rigidità.

Ricordo, del resto, che, in varie occasioni, mi sono espressa in modo netto contro una presunzione di responsabilità dei dirigenti e dei funzionari pubblici, perché in un contesto normativo oggettivamente incerto non è possibile 'presumerne' la colpa.

In una prospettiva più ampia, non è però nemmeno possibile presumere l'irresponsabilità e far gravare tutta o gran parte della responsabilità sugli amministratori. Come sempre, occorre equilibrio e proporzionalità e quindi equa considerazione di entrambi i profili: onere degli operatori pubblici e privati di agire in buona fede alla stregua delle loro capacità e delle loro competenze e dovere dei controllori e dei giudici di tenere conto della oggettiva difficoltà di lettura del quadro normativo e tecnico di riferimento, come del resto agevolmente percepibile anche dalle frequenti e numerose incertezze giurisprudenziali.

In sintesi, se si ritiene opportuno e/o necessario allargare e valorizzare la discrezionalità amministrativa, approntando al contempo una rete di protezione dei dipendenti e funzionari pubblici rispetto all'alto rischio che accompagna il loro operato, questa rete non deve determinarne un'assoluta deresponsabilizzazione, e, tanto meno, deve tradursi in una eccessiva responsabilizzazione degli amministratori, che, come dimostra il vasto e intricato sistema delle autocertificazioni, sono fin troppo spesso chiamati ad assumersi responsabilità che non sarebbero di loro spettanza⁴.

Merita in proposito segnalare la sentenza n. 5 del 2021 della Corte costituzionale, che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale (per contrasto con l'art. 23 Cost.) di una disposizione della legge regionale veneta che rimetteva di fatto all'Amministrazione la determinazione dei presupposti per l'applicazione (o non applicazione) di una sanzione amministrativa, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale (con riferimento ai principi di ragionevolezza e buon andamento enunciati dagli artt. 3 e 97 Cost.) della disposizione della medesima legge che “vieta l'irrogazione di sanzioni amministrative in materie di competenza esclusiva della Regione laddove non sia consentita la previa “regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato”, affermando la plausibilità di una tale scelta legislativa, giustificata dalla difesa regionale con riferimento – da un lato – all’“elevato livello di complessità di molte prescrizioni sanzionate a livello amministrativo”, e – dall'altro – alla “prospettiva di un rapporto tra pubblica amministrazione e consociati imperniato su uno schema dialogico-collaborativo anziché oppositivo”⁵.

Vi ringrazio per l'attenzione, augurando una buona prosecuzione dei lavori.

⁴ Mi si consenta il rinvio, anche per ulteriori richiami, a SANDULLI M.A., *La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio*, in POSTERARO, PROVENZANO (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Editoriale Scientifica, 2023 (in corso di aggiornamento).

⁵ Per ulteriori approfondimenti sia consentito il rinvio a SANDULLI M.A., *La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2025, e ai contributi sul nuovo CCP leggibili in *open access* sul portale IUS Amministrativo Lefebvre Giuffrè.

Abstract

Il contributo analizza il ruolo dei principi del risultato (art. 1) e della fiducia (art. 2) nel d.lgs. n. 36/2023, qualificandoli come criteri interpretativi destinati a orientare – e non a derogare – le regole del Codice. Si evidenzia che il principio del risultato non può essere ridotto alla mera celerità, ma implica il conseguimento di un risultato ‘virtuoso’, fondato su qualità, efficienza e contenimento dei costi, nonché sulla selezione di un contraente complessivamente affidabile. Ne consegue che la rapidità procedimentale non può mai comprimere legalità, concorrenza e sicurezza sul lavoro. Il principio della fiducia, inoltre, non attenua la responsabilità, ma giustifica un ampliamento della discrezionalità amministrativa entro un quadro rafforzato di controllo e *accountability*. Permangono, tuttavia, incertezze nella delimitazione della colpa grave e nel bilanciamento tra semplificazione e tutela dell’interesse pubblico.

The paper examines the role of the principles of result (Article 1) and trust (Article 2) under Legislative Decree No. 36/2023, framing them as interpretative criteria intended to guide – rather than override – the rules of the Code. It highlights that the principle of result cannot be reduced to mere procedural speed, but entails the achievement of a ‘virtuous’ outcome based on quality, efficiency, cost-effectiveness, and the selection of a fully reliable contractor. Consequently, procedural timeliness cannot undermine legality, competition, or workplace safety. The principle of trust, moreover, does not mitigate liability, but supports an expansion of administrative discretion within a strengthened framework of accountability and control. Nonetheless, uncertainties remain regarding the definition of gross negligence and the balance between simplification and the protection of the public interest.

Keywords

Principi, contratti pubblici, risultato, fiducia, responsabilità.

Principles, public procurement, result, trust, liability.

Marco Esposito
Sicurezza e lavoro dignitoso
nella disciplina degli appalti pubblici

Sommario: 1. La valenza costituzionale della protezione del lavoro negli appalti pubblici. 2. Le implicazioni della tutela rafforzata del lavoro: il piano delle fonti. 3. Costi e oneri della sicurezza nel procedimento: le fasi preliminari all'esecuzione. 4. L'esecuzione dei lavori: soggetti, obblighi e adempimenti. 5. Conquiste e regresso: la tenuta del sistema e l'ipotesi di revisione delle Direttive Appalti.

1. La valenza costituzionale della protezione del lavoro negli appalti pubblici

Il titolo di questo contributo rivela l'ambizione di tracciare una sintesi dello stretto intreccio regolativo tra tutele sociali, concorrenza imprenditoriale e soddisfazione di interessi generali che connota la disciplina degli appalti pubblici. L'attenzione principale è posta sulle previsioni in tema di salute e sicurezza del lavoro; ma l'osservazione di queste va collegata all'intero complesso delle regole deputate a tutelare e garantire lo svolgimento di attività lavorative eque e dignitose, se si concorda sul carattere non meramente accessorio – bensì strutturale ed essenziale – dell'adempimento del fondamentale obbligo di sicurezza.

Non appaia scontata quest'accentuazione valoriale preliminare; giacché – pur con limiti e criticità – è evidente la connotazione lavorista della disciplina, specie nazionale, del procedimento di assegnazione di contratti e appalti pubblici. Connotazione scontata in sé, per certi versi, ma non in termini di ampiezza e profondità. Come si è notato “proprio perché è del tutto evidente che la competizione si svolge anche tramite il ribasso

dei costi della manodopera l'interesse dei lavoratori è a un restringimento del perimetro entro cui tale ribasso possa operare, così da assicurare che il lavoro nelle catene degli appalti (e a fortiori dei subappalti) sia prestato in condizioni normativamente ed economicamente dignitose, in attuazione di fondamentali postulati costituzionali”¹.

Del resto, i dati reali parlano da soli: oltre il 50% di tutti gli appalti – scrive la Corte dei conti europea – negli ultimi anni sono stati assegnati con il criterio del ‘massimo ribasso’, e in ben 10 paesi Ue tale percentuale ha superato l’80%. Uno dei paesi che, proporzionalmente, fa meno ricorso al massimo ribasso e utilizza di più il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa è, per nostra ventura, proprio l’Italia.

Da questo punto di vista, non è del tutto vero che il settore pubblico e quello privato non sono in linea di principio tanto diversi: se è evidente l’astratta comunanza di ragioni economiche che portano all’esigenza di esternalizzare servizi e lavorazioni, nonché l’imposizione del rispetto delle regole giuslavoristiche (esigenza trasversale per scenari sia del privato sia del pubblico²), non sfuggirà, viceversa, la missione ovvero funzione di responsabilizzazione cui sono chiamate le amministrazioni pubbliche quando si rivolgono al mercato quali committenti di opere o servizi: il loro impegno a garantire un procedimento, prima, e l’esecuzione del suo esito, poi, conformi alla tenuta di fondamentali valori costituzionali.

Traccia di una tale *missione* si rinviene, del resto, nelle stesse direttive Ue in materia di appalti; in particolare, alla previsione comune delle tre ‘direttive appalti’ del 2014 (dir. 2014/23; 2014/24; 2014/25), ove si rimette agli Stati membri l’adozione di “misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell’esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell’Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro”³.

E, come si è notato, un diretto portato di tali clausole è anche nella direttiva 2011/22 relativa a salari minimi adeguati nell’Ue; dove, nella

¹ Così, da ultimo, RICCI G., *Minimi salariali e costo del lavoro negli appalti pubblici*, in *LDE*, 2024, p. 3.

² Cfr. ALES, *La sicurezza sul lavoro nei «teatri lavorativi complessi»*, in *RGL*, 2017, p. 390 ss.;

³ Sul punto v. le osservazioni di D’ONGHIA, *Le tecniche di tutela nei contratti pubblici: una introduzione*, in D’ONGHIA, TRIMARCHI, DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, 2025, p. 131 ss. ma sp. pp. 134-135.

consapevolezza della particolare esposizione dei lavoratori impegnati nelle lavorazioni in appalti pubblici o contratti di concessione a condizioni di sotto-salario (parr. 31 e 32 dei considerando), si rimette agli Stati membri l'adozione di misure adeguate a garantire che gli operatori economici e i loro subappaltatori, nell'aggiudicazione ed esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino agli obblighi applicabili concernenti i salari, il diritto di organizzazione e la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari (art. 9 della direttiva rubricato esattamente *Appalti pubblici*)⁴. Tenendo comunque ben presente che l'aspetto salariale non è scorporabile dalla vicenda più generale attinente al rispetto complessivo di un regolamento del rapporto dove il trattamento economico e normativo – e, dunque, per stretta connessione anche proprio le regole sulla sicurezza – si tiene insieme a garantire la piena legittimità dell'utilizzo della manodopera.

In tale contesto ordinamentale di fondo si colloca pertanto l'enfasi sulla c.d. tutela rafforzata del lavoro, fortemente agganciata a valori di ordine costituzionale; tant'è che la verifica del loro rispetto – misurato da una serie di indicatori tra i quali la formalizzazione dei costi del lavoro e della sicurezza al momento della presentazione dell'offerta economica – è imprescindibile per l'aggiudicazione dell'appalto e tale rispetto deve risultare sin dal primissimo avvio della procedura: quel che è ben chiaro alla Corte costituzionale quando ha rimarcato, di recente, una serie di principi molto netti⁵.

La Corte, in primo luogo, ha compendiato consolidati orientamenti della giurisprudenza amministrativa, alla stregua dei quali “il d.lgs. n. 36 del 2023 segue la via tracciata dal d.lgs. n. 50 del 2016 nell'assicurare una tutela rafforzata degli interessi dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, e sanzionando con l'esclusione la violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, comma 13, e 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023); ciò al fine di responsabilizzare gli operatori economici nel formulare un 'ribasso complessivo' non prima di una seria valutazione preventiva dei predetti costi. La disposizione della Provincia autonoma di Bolzano impugnata (e censurata) esonera gli operatori economici dall'indicare i costi in sede di presentazione delle offerte e differisce l'insorgenza di tale obbligo al momento successivo alla forma-

⁴ RICCI G., *cit.*, p. 3.

⁵ C. Cost. 25 giugno 2025 n. 80.

zione della graduatoria, limitandolo, peraltro, all'operatore classificatosi per primo. Viene così vanificata la *ratio* dell'obbligo dichiarativo e del correlato automatismo espulsivo, i quali rispondono, come ha riconosciuto la giurisprudenza amministrativa, all'esigenza perseguita dal nuovo codice dei contratti pubblici di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e "di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo, consentendo alla stazione appaltante di verificare con trasparenza ed *ex ante*, sulla base dei costi dichiarati nella stessa offerta, come gli operatori siano giunti a formulare il prezzo, evitando in tal modo un pregiudizio alla tutela del lavoro".

Il delineato quadro normativo statale, riveniente dal combinato disposto degli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, Codice contratti pubblici, è l'esito di un'operazione di bilanciamento fra la tutela della concorrenza, diretta a salvaguardare valori quali la parità di trattamento dei partecipanti alla gara e la trasparenza, e la tutela della manodopera, che il legislatore statale ha inteso apprestare in modo rafforzato, con la finalità di conseguire obiettivi di interesse sociale. La disposizione provinciale impugnata, dunque, contrasta con la scelta operata dal nuovo codice dei contratti pubblici, in continuità con il precedente, di individuare nella dichiarazione dei costi della manodopera e della sicurezza un elemento di per sé costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, non modificabile nel corso della procedura. Tutte le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di "obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea". La Corte ha sottolineato, inoltre, che spetta esclusivamente allo Stato, nell'esercizio della sua competenza *ex art.* 117, secondo comma, lettera e), Cost., definire sul piano legislativo il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti come quelli sottesi al raggiungimento di "obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese" (sentenza n. 4 del 2022). Principio ribadito – ma con margini ed effetti meno nitidi, invero – anche da Corte costituzionale n. 60/2026, che ha censurato una disposizione della Regione Toscana in tema di criteri premiali e minimi salariali.

L'ampio spettro delle finalità riconducibili agli obiettivi di politica sociale fa comprendere come nella disciplina degli appalti pubblici parliamo di

garanzie in senso ampio dell'applicazione di eque condizioni di lavoro, sul piano – lo si diceva parlando sopra della direttiva sul salario adeguato – del trattamento sia normativo sia economico. La questione del ccnl applicabile di cui all'art. 11 d.lgs. n. 36 del 2023 e del suo Allegato I.01, certo, ma non solo⁶. Si pensi agli adempimenti legati alle politiche di genere o alla dimostrazione, nella stessa prospettiva, di essere impresa socialmente virtuosa (inclusione disabile; creazione di occupazione, ecc.): si è dinanzi, pertanto, a un'ampia accezione delle clausole c.d. sociali⁷.

2. *Le implicazioni della tutela rafforzata del lavoro: il piano delle fonti*

Sulla scorta di quanto detto, si può, allora, affermare che l'ambito regolativo degli appalti pubblici sublimi l'articolazione e la natura complessa dell'obbligo di sicurezza nell'organizzazione del lavoro, là dove viene indubbiamente esaltata la rilevanza pubblico-costituzionale del diritto alla salute nella declinazione della sua tutela sui luoghi di lavoro quale “obiettivo ed interesse di carattere pubblico-generale, in questo senso direttamente riconducibile alla tutela costituzionale dell'art. 32 Cost.”⁸.

E non vi è alcun dubbio – anzi, è quasi scontato dirlo – che l'imponente e robusto *corpus* legislativo del d.lgs. n. 81 del 2008 presidi e orienti in prima battuta le garanzie al diritto all'incolumità fisica e il diritto a un ambiente di lavoro salubre anche nell'ambito degli appalti pubblici. D'altronde,

⁶ In linea con tale rappresentazione della questione si pone la prevalente giurisprudenza amministrativa; di recente Tar Emilia Romagna – Bologna n. 325 del 2026 che nega sia sufficiente a integrare il requisito dell'equivalenza economica – in caso di scelta da parte delle imprese gareggianti di un contratto collettivo diverso da quello indicato dalla stazione appaltante – l'erogazione di un superminimo retributivo esattamente destinato a compensare la differenza economica tra i due diversi ccnl. Conferma questa interpretazione Cons. St. 24 aprile 2026 n. 3209.

⁷ Si rinvia, sul tema, al contributo di TRANQUILLI, in questo stesso volume. V. inoltre anche CARATTA, FICHERA, *Il nuovo codice degli appalti pubblici e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista*, in RGL, 2024, I, p. 31 ss. e *ibidem* BELLAVISTA, GIACONI, RAZZOLINI (a cura di), *Appalti pubblici e tutela del lavoro. Il public procurement come strumento di costruzione sociale del mercato. Introduzione*, p. 3 ss. Cfr. anche BOSCATI, *Appalti pubblici e clausole sociali tra ordinamento interno e diritto dell'Unione europea*, in PROIA (a cura di), *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Giapichelli, 2022.

⁸ Così, in una sintesi del dibattito dottrinale, NATULLO, *Salute e sicurezza sul lavoro*, in AMOROSO, DI CERBO, MARESCA (diretto da), *Diritto del lavoro*, II, Giuffrè, 2025, p. 828-829.

è il d.lgs. 81/2008 a predisporre il nucleo essenziale delle regole di protezione dell'ambiente di lavoro in modo direttamente collegato al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sì da garantire l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori su tutto il territorio nazionale. E non casualmente l'Autorità nazionale di vigilanza sugli appalti – oggi ANAC – nell'immediatezza della pubblicazione del d.lgs. 81/2008 puntualizzò il valore di questo intervento legislativo nella direzione di un progressivo innalzamento del livello di sicurezza nell'esecuzione dei contratti pubblici.

Il Testo unico, allora, va indubbiamente considerato fonte generale e primaria in materia; potremmo dire essenziale. E lo testimoniano, peraltro diversi indicatori: i numerosi rinvii contenuti nel d.lgs. 36/2023 a quel Testo; la natura integrativa, e perlopiù incrementale, delle disposizioni del codice degli appalti in tema di progettazione della sicurezza, come nel caso della previsione sulla redazione di un elaborato progettuale sulla sicurezza anche nelle ipotesi in cui non fosse prevista la redazione del piano di sicurezza e coordinamento ai sensi del Titolo IV, Capo I del d.lgs. 81/2008 (si tratta delle regole sui cantieri mobili) o, ancora, la solidarietà rafforzata sugli adempimenti in materia di sicurezza nei subappalti (art. 119, comma 12).

C'è poi l'articolo 26, comma 7, d.lgs. 81 del 2008; articolo che, pur scontando uno sciatto *drafting* legislativo ovvero un difetto di aggiornamento⁹, marca comunque un principio che altro non è che la trasposizione di una regola sulla gerarchia delle fonti, e sul loro coordinamento, enunciabile – per quanto sopra notato – a prescindere da quella specifica disposizione, quand'anche, infatti, la si ritenesse in sé implicitamente abrogata.

Le implicazioni della disciplina e gli intrecci sono notevoli; essi riguardano tutte le fasi del procedimento: dalla progettazione e la gara, sino alla stessa esecuzione.

⁹ Rimane, infatti, ancora il rinvio al codice degli appalti vigente al momento della promulgazione del d.lgs. 81/2008, e quindi si legge: “per quanto non diversamente disposto dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (...) trovano applicazione in materia di appalti pubblici le disposizioni del presente decreto”.

3. *Costi e oneri della sicurezza nel procedimento: le fasi preliminari all'esecuzione*

Passiamo ora a guardare più da vicino le diverse disposizioni del d.lgs. 36/2023 che si pongono in stretta ed imprescindibile relazione con le norme che regolano la sicurezza nei luoghi di lavoro. Partendo proprio da quella molto valorizzata dal Giudice costituzionale, riguardante il contenuto essenziale dell'offerta economica che deve indicare, *a pena di esclusione*, oltre ai costi della manodopera, gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuali (art. 108, comma 9, d.lgs. 36/2023). Invero, la centralità dei costi della sicurezza è un elemento che contraddistingue già la fase di progettazione e di definizione del prezzo di gara. Nei commi 13 e 14 dell'articolo 41 il legislatore prima definisce i diversi criteri e parametri per l'individuazione dei costi medi della manodopera, avendo cura di specificare, poi, che "nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera [secondo i parametri detti] e che i costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. La regola non ha carattere assoluto, restando ferma la possibilità – per l'operatore economico – di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale".

Su questo punto ci sono diversi interventi giurisprudenziali, che ora si esprimono con maggiore rigidità ora si aprono a una maggiore flessibilità¹⁰; ma, a mio modo di vedere, la norma assume senso se il ribasso eventuale viene ad essere limitato ai soli costi economici in senso stretto intesi della manodopera – che, effettivamente, possono essere contenuti da ingegnose soluzioni aziendali (turnazione di maestranze su più cantieri; uso di tecnologie avanzate; ottimizzazione dei tempi di lavoro; utilizzo di professionalità trasversali) – senza estenderlo ai costi della sicurezza, che rappresentano un investimento fondato sul principio della massima sicurezza possibile per sua natura non negoziabile¹¹. E difatti, secondo

¹⁰ Cfr. CARUSO E., *I profili amministrativistici dell'equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici*, in D'ONGHIA, TRIMARCHI, DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale*, cit., pp. 74-79.

¹¹ Ai sensi dell'art. 5, co. 8 All. I.14 con il termine "costi della sicurezza" si intende il costo della sicurezza indicato nei seguenti documenti di progetto: a) piano di sicurezza e coordinamento (PSC); b) documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (DUVRI); c) stima

un maggioritario orientamento¹², gli oneri di sicurezza aziendale, rappresentando un elemento costitutivo dell'offerta, devono avere una separata identificabilità che presuppone una rigida inalterabilità a presidio degli interessi pubblici sottesi alla relativa disciplina legislativa. In altre parole, gli oneri della sicurezza – quantificati a monte dalla stazione appaltante, nel DUVRI (documento unico per la valutazione dei rischi da interferenze, art. 26 d.lgs. 81/2008) o, per gli appalti di lavori, nel PSC (piano di sicurezza e coordinamento, art. 100 d.lgs. 81/2008) – non sono soggetti a ribasso, perché dotati di una particolare natura sostanziale diversa dalle prestazioni oggetto di affidamento in senso stretto.

Si può comprendere meglio questo passaggio distinguendo – come fa l'Allegato I.14, art. 5 – tra *costi della sicurezza* e *oneri aziendali di sicurezza*. I primi, come si è detto, sono quelli che emergono dai documenti progettuali della sicurezza o dalla stima della stazione appaltante; i secondi sono invece correlati ai rischi specifici propri dell'attività di impresa e sono ricompresi nelle spese generali della singola lavorazione. La distinzione è essenziale, poiché consente di evitare equivoci applicativi: i costi della sicurezza sono sottratti al ribasso in quanto direttamente imputabili alle misure prevenzionistiche del cantiere o dell'interferenza; gli oneri aziendali restano nella sfera organizzativa dell'impresa, ma proprio per questo devono essere esplicitati e possono essere controllati in termini di congruità.

Una riprova speculare di tale assunto la si può rinvenire in altra norma del codice. L'art. 110 comma 4, che disciplina le ipotesi di *offerte anormalmente basse*, esclude infatti la possibilità di giustificazione: a) in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge; b) *in relazione ai costi di sicurezza imposti dalla vigente normativa*. E il successivo comma 5 prevede espressamente alla lett. c), quale fattore di anormalità e, quindi, come causa di esclusione l'accertamento di oneri aziendali della sicurezza incongrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture. Quest'ultima regola dovrebbe essere per la verità logicamente anteposta alla prima; così come del resto era nel d.lgs. 50/2016, dove risultava collocata al comma 5 dell'art. 97, mentre la disciplina delle giustificazioni era nel successivo co. 6.

della stazione appaltante qualora il PSC non sia previsto ai sensi del punto 4.1.2 dell'Allegato XV al decreto legislativo n. 81 del 2008.

¹² Cons. St., sez. III, 31 maggio 2022 n. 4406; sez. V, 11 dicembre 2020 n. 7943; sez. V, 24 aprile 2017 n. 1896. Da ultimo v. anche Cons. St., sez. V, 20 febbraio 2024 n. 1677.

In tema di esclusioni, che traggono motivazione dalla verifica in senso ampio dell'affidabilità dell'operatore economico nei termini di un puntuale adempimento dell'obbligo di sicurezza, c'è ovviamente da richiamare l'art. 95 comma 1 lett. a) d.lgs. 36/2023, là dove pone l'accertamento della sussistenza di "gravi infrazioni, debitamente accertate con qualunque mezzo adeguato, alle norme in materia di salute e di sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'Allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014". Non solo sicurezza, quindi, ma verifica ad ampio spettro del rispetto delle condizioni complessive di lavoro dignitoso (diritti sindacali, parità retributiva, divieto di discriminazioni). La sicurezza del lavoro, qui, non è valutata mediante la struttura dei costi, ma come indice di affidabilità professionale e di integrità dell'operatore economico. In questo modo il codice compone due diversi piani di tutela: da un lato impedisce che si presentino offerte economicamente insostenibili dal punto di vista prevenzionistico; dall'altro esclude che possa contrarre con la pubblica amministrazione chi abbia già manifestato, nella propria esperienza professionale, un grave deficit di osservanza delle regole di sicurezza.

La connessione fra artt. 95 e 110 consente di cogliere un punto teoricamente rilevante. La sicurezza del lavoro non è solo un limite esterno imposto all'impresa dall'ordinamento generale, ma è anche un criterio interno di selezione pubblicistica del contraente e della sua offerta. Il codice dei contratti pubblici, in altre parole, recepisce la sicurezza come parametro di legalità economica e di affidabilità contrattuale.

Il capitolo delle garanzie a supporto dell'organizzazione di condizioni di lavoro sicure è al centro anche della predisposizione del Progetto di Fattibilità tecnico-economica, che entra in una fase avanzata della progettazione. L'art. 15 dell'Allegato I.7 impone che già il PFTE debba contenere le prime indicazioni e misure finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro per la stesura dei piani di sicurezza; e la norma vincola la stesura del piano a una serie di contenuti minimi. L'Allegato I.7, art. 17, dispone poi che il quadro economico dell'intervento comprenda i costi della sicurezza non soggetti a ribasso. Il passaggio è decisivo perché collega la progettazione alla futura gara: la corretta individuazione dei costi della sicurezza non resta confinata negli elaborati tecnici, ma si traduce in una precisa architettura dell'importo da porre a base dell'affidamento.

Sempre l'Allegato I.7 si occupa, all'art. 28, del piano di sicurezza e coordinamento: documento complementare al progetto esecutivo, finalizzato a prevedere l'organizzazione delle lavorazioni più idonea per prevenire o ridurre i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori. Il PSC, dunque, è un allegato fondamentale: costituisce il luogo tecnico nel quale le scelte progettuali si traducono in misure operative di prevenzione. E gli artt. 39 e 40 dell'Allegato I.7 portano la sicurezza dentro la verifica del progetto. La compatibilità della soluzione progettuale deve essere, infatti, controllata anche con riguardo alla sicurezza delle persone connessa agli impianti tecnologici, all'igiene, salute e benessere delle persone, alla sicurezza antincendio e alla sicurezza e organizzazione del cantiere. Inoltre, la verifica del PSC deve accertare che siano considerate tutte le lavorazioni e tutti gli aspetti idonei a incidere sui costi e sulla cantierabilità dell'opera. La sicurezza, dunque, è criterio di validazione del progetto e non solo vincolo esecutivo in quanto si misura accuratamente con il rischio, la cantierabilità e il costo delle misure prevenzionistiche.

Per concludere un passaggio sulle SOA, le società accreditate che, sotto la vigilanza dell'ANAC, sono abilitate ad attestare una particolare qualificazione imprenditoriale richiesta dal codice dei contratti pubblici per l'aggiudicazione di lavori di importo pari o superiore a 150.000. Tale attestazione esonera le imprese dal possesso della Patente a punti, in ragione del fatto che, per ottenere la relativa attestazione, le imprese devono risultare in possesso di particolari requisiti di qualità, di ordine generale (regolarità fiscale, ad esempio) e speciale (capacità tecnica, economica e di organico).

4. *L'esecuzione dei lavori: soggetti, obblighi e adempimenti*

Se la progettazione e la gara esprimono il momento della previsione e della selezione, l'esecuzione rappresenta il luogo in cui la sicurezza si misura con l'organizzazione reale del cantiere, con il coordinamento tra i soggetti coinvolti, con le interferenze tra lavorazioni e con la tenuta effettiva degli obblighi assunti. La fase esecutiva, in altri termini, mette alla prova – a dura prova – l'effettività dell'articolato programma preliminare che ha portato all'affidamento dei lavori. 'A dura prova', dal momento che nella fase esecutiva è facile possano confliggere "gli interessi negoziali della parte pubblica (...) e gli interessi orizzontali [anch'essi pubblici] che invece si appuntano

sulla salvaguardia di obiettivi sociali e ambientali che trascendono la causa in concreto del singolo contratto”¹³. Da un'altra prospettiva, la fase esecutiva risulta critica là dove in essa si misura la concreta capacità della stazione appaltante di giocare un ruolo di garante sociale e cioè di soggetto capace di arginare i problemi del lavoro non dignitoso e poco sicuro¹⁴.

Pur nella cautela imposta dalle considerazioni svolte in apertura di questo paragrafo, non è possibile tuttavia svalORIZZARE una puntuale serie di presidi posti dal legislatore in capo alla stazione appaltante pubblica esattamente per vigilare e verificare l'adempimento dei lavori da parte degli operatori economici¹⁵.

Da questo punto di vista l'art. 114, comma 1, assume un valore centrale. La norma dispone che l'esecuzione dei contratti sia diretta dal RUP, il quale controlla i livelli di qualità delle prestazioni e, nella fase esecutiva, si avvale del direttore dei lavori o del direttore dell'esecuzione, del coordinatore per la sicurezza, del collaudatore o del verificatore della conformità, accertando il corretto svolgimento delle funzioni affidate a ciascuno.

La disposizione appena ricordata va letta con attenzione. Essa non si limita a ripartire competenze tecniche; costruisce, piuttosto, una vera struttura di governo dell'esecuzione. Il RUP non coincide con il tecnico specialista della sicurezza, né sostituisce il direttore dei lavori o il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione. Tuttavia, proprio perché l'ordinamento gli attribuisce la direzione complessiva della fase esecutiva e il controllo dell'effettivo esercizio delle funzioni altrui, egli diviene il punto di convergenza amministrativa della tutela prevenzionistica.

Questa lettura è confermata in modo esplicito dall'Allegato I.2, art. 6, che assegna al RUP il compito di coordinare il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta e della manutenzione programmata, precisando che, per la fase dell'esecuzione, egli vigila in particolare sul rispetto delle norme poste a

¹³ Così GIANNELLI, *Gli interessi orizzontali nella fase di esecuzione dei contratti pubblici: tra illusioni e incertezze normative*, in D'ONGHIA, TRIMARCHI, DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale*, cit., p. 43.

¹⁴ RAZZOLINI V., *Gli appalti pubblici e lo sfruttamento del lavoro: spunti a partire dalle inchieste della Procura milanese*, in D'ONGHIA, TRIMARCHI, DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale*, cit., pp. 166-167.

¹⁵ Cfr. GAROFALO D., *Appalti pubblici e tutele dei lavoratori*, in NUZZO, RAIMONDI (a cura di), *Liber Amicorum per Valerio Speciale*, Cacucci, 2024, Tomo I, p. 495 ss. e sp. pp. 511-529.

presidio della sicurezza e della salute dei lavoratori. La sicurezza, quindi, non è un aspetto eventuale della vigilanza del RUP, ma ne costituisce un contenuto espresso e qualificato.

L'art. 8 del medesimo allegato, dedicato ai compiti specifici del RUP per la fase dell'esecuzione, rende ancora più intensa questa posizione. Il RUP impartisce al direttore dei lavori le istruzioni necessarie a garantire la regolarità dell'esecuzione; autorizza la consegna dei lavori; vigila, insieme al direttore dei lavori e al coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, sul rispetto degli oneri della sicurezza relativi alle prestazioni affidate in subappalto; adotta gli atti di competenza a seguito delle iniziative e delle segnalazioni del coordinatore; svolge, in determinate ipotesi, i compiti previsti dal d.lgs. 81/2008 qualora non sia previsto il PSC; assume il ruolo di responsabile dei lavori ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori; richiede la nomina dei coordinatori per la sicurezza; tiene conto delle eventuali proposte integrative del PSC formulate dagli operatori economici; trasmette agli organi competenti la proposta di sospensione dei lavori, di allontanamento dell'esecutore, dei subappaltatori o dei lavoratori autonomi dal cantiere, ovvero di risoluzione del contratto.

Da questo elenco emerge un dato di particolare rilievo sistematico. La posizione del RUP nella fase esecutiva non è puramente notarile o certificativa. Egli esercita una funzione di impulso, raccordo e reazione. Impulso, perché attiva il circuito dei controlli e delle nomine; raccordo, perché coordina direttore dei lavori e coordinatore della sicurezza; reazione, perché trasforma le segnalazioni tecniche in atti amministrativi idonei a incidere sul rapporto contrattuale. In questa cornice, la sicurezza del lavoro appare come uno dei luoghi privilegiati in cui la direzione amministrativa dell'esecuzione si salda con la tecnica di cantiere.

Anche la figura del direttore dei lavori assume, sotto questo profilo, un ruolo che va oltre il controllo contabile o misurativo. L'art. 114, commi 2 e 3, lo presenta come soggetto preposto al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'intervento, affinché i lavori siano eseguiti a regola d'arte e in conformità al progetto e al contratto. Il dato è importante perché la conformità al progetto include, per quanto si è visto, la corretta attuazione delle scelte prevenzionistiche incorporate nel progetto esecutivo e nel PSC. La sicurezza non sopraggiunge dal di fuori, ma è già iscritta nel contenuto tecnico della prestazione che il direttore dei lavori è chiamato a sorvegliare.

Particolarmente significativo è poi il comma 4 dell'art. 114, secondo cui, nei contratti di importo non superiore a un milione di euro e comunque in assenza di lavori complessi e di rischi di interferenze, il direttore dei lavori, se in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente, può svolgere anche le funzioni di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione. Quando ciò non sia possibile, la stazione appaltante deve designare almeno un direttore operativo in possesso dei requisiti, restando fermo che il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione opera in piena autonomia per le funzioni ad esso assegnate. La norma mostra bene il delicato equilibrio perseguito dal legislatore: da un lato, razionalizzazione organizzativa; dall'altro, salvaguardia dell'autonomia della funzione prevenzionistica specialistica.

In questa prospettiva, il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione non è una figura ancillare, ma il presidio tecnico specializzato che osserva il cantiere dal punto di vista dei rischi, delle interferenze e dell'effettività delle misure preventive e protettive. Il RUP, tuttavia, non è estraneo a tale sfera: l'Allegato I.2, art. 8, mette espressamente in relazione le iniziative e le segnalazioni del coordinatore con gli atti di competenza del RUP. Si delinea così un modello nel quale la valutazione tecnica del rischio e la reazione amministrativa non procedono separatamente, ma si intrecciano in un circuito funzionale unitario.

Il carattere trasversale della sicurezza è confermato anche dall'art. 126, comma 2, che disciplina il premio di accelerazione negli appalti di lavori. La norma consente di riconoscere un premio per l'ultimazione anticipata rispetto al termine contrattuale, ma subordina tale riconoscimento, oltre che alla conformità dell'esecuzione alle obbligazioni assunte, anche alla garanzia delle condizioni di sicurezza a tutela dei lavoratori impiegati nell'esecuzione. Il dato è più rilevante di quanto possa apparire a prima vista. Il legislatore non esclude che il fattore tempo assuma rilievo premiale; esclude, però, che la rapidità di esecuzione possa essere perseguita a scapito della sicurezza. Si impedisce così che la pressione acceleratoria si traduca in compressione dei tempi di coordinamento, riduzione delle misure protettive, intensificazione impropria dei ritmi di lavoro o abbassamento degli *standard* di vigilanza. La sicurezza continua a funzionare come limite interno dell'interesse pubblico alla celere realizzazione dell'opera.

La centralità della fase esecutiva emerge con evidenza ancora maggiore nella disciplina del subappalto. L'art. 119, comma 2, consente alle stazioni appaltanti di indicare nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni da

eseguire direttamente a cura dell'aggiudicatario quando ciò sia necessario, fra l'altro, per rafforzare il controllo delle attività di cantiere e dei luoghi di lavoro o per garantire una più intensa tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Tale previsione è di notevole rilievo valoriale, perché dimostra che il subappalto non è considerato un fenomeno neutro: esso è giuridicamente ammissibile, ma può essere limitato quando la segmentazione dell'esecuzione rischi di indebolire il controllo del cantiere e la protezione dei lavoratori.

Il cuore della disciplina, però, è nel comma 12 dell'art. 119. La norma impone al subappaltatore di garantire i medesimi *standard* qualitativi e prestazionali previsti nel contratto principale e di riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe assicurato il contraente principale. In tal modo il subappalto viene sottratto alla logica della mera esternalizzazione del rischio e del costo del lavoro: l'ordinamento impedisce che la frammentazione soggettiva dell'esecuzione si traduca in una regressione qualitativa e protettiva¹⁶.

La stessa disposizione aggiunge poi il presidio più incisivo sotto il profilo prevenzionistico: i costi della sicurezza e della manodopera relativi alle prestazioni affidate in subappalto devono essere corrisposti alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso. La stazione appaltante, sentito il direttore dei lavori, il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione oppure il direttore dell'esecuzione, verifica l'effettiva applicazione di tale regola. Il legislatore, in questo passaggio, mostra con grande chiarezza che la tutela della sicurezza non può essere affidata esclusivamente alla clausola contrattuale, ma richiede un controllo pubblico effettivo sul trasferimento delle risorse economiche destinate a renderla possibile.

Vi è qui un punto che merita di essere sottolineato. La non ribassabilità dei costi di sicurezza, già affermata nella fase di gara, non esaurisce i propri effetti al momento dell'aggiudicazione. Essa proietta la propria forza anche nell'esecuzione e, in particolare, nei rapporti a valle tra affidatario e subappaltatore. La sicurezza del lavoro, quindi, non è soltanto criterio di formazione del prezzo iniziale; è anche criterio di distribuzione delle risorse nel corso del rapporto contrattuale. Questa continuità fra gara ed esecuzione rappresenta uno dei tratti più significativi del sistema.

¹⁶ Su una specifica ipotesi di certificazione del contratto di subappalto v. il contributo di ELMO, in questo volume.

Sempre il comma 12 dell'art. 119 pone in capo all'affidatario una responsabilità solidale con il subappaltatore per gli adempimenti, da parte di quest'ultimo, degli obblighi di sicurezza previsti dalla normativa vigente. La scelta è di particolare importanza: il contraente principale non può considerarsi estraneo alla sicurezza delle lavorazioni che ha deciso di esternalizzare. Il subappalto non spezza la catena di responsabilità, ma la rende semmai più fitta, perché obbliga l'affidatario a selezionare, coordinare e sorvegliare soggetti terzi la cui condotta continua a rilevare nei suoi confronti.

Ulteriori commi dell'art. 119 completano coerentemente il quadro esecutivo e confermano la medesima *ratio*.

Il comma 14 lega il DURC anche alla verifica della congruità dell'incidenza della manodopera; il comma 15 stabilisce che i piani di sicurezza di cui al d.lgs. 81/2008 siano messi a disposizione delle autorità competenti per i controlli ispettivi e che l'affidatario curi il coordinamento di tutti i subappaltatori operanti nel cantiere, rendendo compatibili tra loro i piani predisposti dai singoli e coerenti con il piano presentato dall'affidatario. In tal modo la disciplina del subappalto non si arresta all'aspetto economico, ma investe direttamente la *governance* documentale e operativa della sicurezza di cantiere.

Se si guarda complessivamente a questa rete di disposizioni, la fase esecutiva conferma la sua natura di banco di prova della tenuta dell'intero sistema. Le scelte compiute in sede di progettazione e gara non hanno valore autonomo se non vengono tradotte in una vigilanza continua sulla concreta organizzazione del lavoro, sull'assetto dei rapporti tra contraente principale e subappaltatori, sulla tenuta economica degli oneri di sicurezza e sulla possibilità per la stazione appaltante di reagire con strumenti effettivi alle situazioni di rischio o di irregolarità.

5. *Conquiste e regresso: la tenuta del sistema e l'ipotesi di revisione delle Direttive Appalti*

La sistemazione proposta nelle pagine precedenti ha evidenziato come la sicurezza del lavoro, nel d.lgs. 36/2023, non possa essere interpretata come tema settoriale o laterale. Essa costituisce, al contrario, una dimensione strutturale della legalità contrattuale pubblica: il progetto deve incorporarla; il quadro economico deve isolarne i costi; l'offerta deve dichiararne gli one-

ri; la verifica di anomalia deve proteggerla da compressioni incompatibili; l'ammissione in gara può essere negata a chi abbia gravemente violato le regole prevenzionistiche; l'esecuzione deve assicurarne il controllo attraverso il RUP, il direttore dei lavori, il coordinatore per la sicurezza e gli ulteriori soggetti tecnici coinvolti.

La fase esecutiva, in particolare, consente di cogliere con maggiore nitidezza la fisionomia del sistema. È qui che la sicurezza si rivela non come mera prescrizione documentale, ma come criterio di governo del rapporto contrattuale, di allocazione delle responsabilità, di distribuzione delle risorse economiche e di organizzazione del cantiere. In questa prospettiva il subappalto rappresenta il punto di massima tensione del sistema, e proprio per questo il legislatore vi concentra i presidi più forti: continuità degli *standard*, tutela dei lavoratori, non ribassabilità dei costi di sicurezza, verifica pubblica e responsabilità solidale dell'affidatario.

Si può allora concludere che il codice dei contratti pubblici recepisce la sicurezza del lavoro come limite alla libertà imprenditoriale nell'appalto pubblico, ma anche come condizione di qualità dell'intervento e di affidabilità della relazione contrattuale. La sicurezza delimita ciò che può essere progettato, offerto, giustificato, subappaltato ed eseguito. In questo senso essa non costituisce un tema accessorio della disciplina, bensì uno dei criteri fondamentali attraverso cui il diritto dei contratti pubblici persegue, insieme, il risultato dell'affidamento e la tutela del lavoro.

In questa serrata circolarità, la legislazione italiana, forte di una radicata attitudine culturale e di politica del diritto – almeno sul piano dei principi – al contenimento e alla razionalizzazione delle pratiche di decentramento ed esternalizzazione del lavoro, sta trovando nel tempo un crescente assestamento. Un sistema articolato e radicato di tutele, penetrato nel codice e ormai condiviso da molte istituzioni e da molte imprese serie e strutturate.

Queste conquiste giustificano e rendono comprensibile la preoccupazione verso il processo di revisione della normativa eurounitaria che registra una prima concreta partenza – e al tempo un punto di arrivo e sintesi – nella Risoluzione del Parlamento del 9 settembre 2025. Qui è evidente un approccio naturalmente compromissorio, che non mette le ragioni di tutela sociale al primo posto se non indirettamente, nell'obiettivo strategico di valorizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa a scapito della più diffusa offerta economicamente più bassa. Ma è sinceramente poco. Ho vivisezionato l'atto, le parole *salute e sicurezza del lavoro* non

sono mai in evidenza (si parla di benessere e genericamente di diritti dei lavoratori) e indubbiamente si osserva una maggiore attenzione ai temi della concorrenza e della semplificazione e omogeneizzazione delle procedure¹⁷.

Dobbiamo temere, allora, un sostanziale arretramento delle conquiste e degli approdi normativi nazionali? Non penso, sinceramente; se – nel temperamento complessivo di interessi, principi e valori – al centro della disciplina rimane la tutela rafforzata del lavoro ovvero la dimensione sociale degli appalti pubblici la valenza di politica sociale di questa parte della disciplina è certamente presidiata dalla regola del non regresso; la quale non consente di scardinare la *texture* protettiva progressivamente consolidatasi in questa materia nell’arco degli ultimi vent’anni della nostra legislazione nazionale.

¹⁷ Si tratta di un aspetto che può collocarsi a pieno titolo nell’articolato labirinto normativo europeo sui diritti sociali, su cui v. ZOPPOLI L., *Il labirinto europeo dei diritti sociali: salute, sicurezza e digitalizzazione*, in RGL, 2026, I, p. 3 ss.

Abstract

Il contributo evidenzia come, nella disciplina degli appalti pubblici, la sicurezza del lavoro non operi come vincolo esterno alla concorrenza, ma come criterio interno di legittimazione del contratto pubblico. In questa chiave, il d.lgs. n. 36/2023 conferma una linea normativa che attribuisce rilievo strutturale alla tutela del lavoro dignitoso: nella costruzione dell'offerta, nel controllo della sua congruità, nella verifica dell'affidabilità dell'operatore e, soprattutto, nella fase esecutiva. È qui, infatti, e in particolare nel subappalto, che si misura la reale tenuta del sistema, esposto al rischio di una compressione delle garanzie sotto la spinta della frammentazione organizzativa e della logica competitiva. Il significato della disciplina vigente risiede, allora, nella scelta di governare tale tensione attraverso una più intensa responsabilizzazione della stazione appaltante e dell'affidatario.

This article argues that, in public procurement law, occupational safety does not operate as an external constraint on competition, but as an internal criterion shaping the legitimacy of the public contract. From this perspective, Legislative Decree No. 36/2023 confirms a regulatory approach that assigns structural relevance to the protection of decent work in the formation of the tender, the review of bid adequacy, the assessment of the contractor's reliability and, above all, contract performance. It is precisely in the performance phase, and especially in subcontracting, that the actual resilience of the system is tested since protective guarantees are most exposed to the pressures of organisational fragmentation and competitive logic. The significance of the current framework therefore lies in its attempt to govern that tension through a stronger allocation of responsibility to both the contracting authority and the main contractor.

Keywords

Sicurezza del lavoro, appalti pubblici, lavoro dignitoso, tutele sociali, responsabilità.

Occupational safety, public procurement, decent work, social protections, liability.

Sabrina Tranquilli
Le clausole sociali nella prassi
e nella giurisprudenza amministrativa

Sommario: 1. Premessa: le clausole sociali nel vigente Codice dei contratti pubblici alla prova di nuove prassi amministrative e applicazioni giurisprudenziali. 2. Le clausole sociali nell'evoluzione 'responsabile' della regolazione in materia di contratti pubblici eurounitaria e nazionale. 3. La struttura delle clausole sociali: modelli e funzioni. 4. L'impugnazione delle clausole sociali dinanzi al giudice amministrativo. 5. Il nodo della valutazione di equivalenza dei ccnl. 6. Osservazioni conclusive.

I. *Premessa: le clausole sociali nel vigente Codice dei contratti pubblici alla prova di nuove prassi amministrative e applicazioni giurisprudenziali*

Nel quadro evolutivo della regolazione dei contratti pubblici, il d.lgs. n. 36/2023 ha segnato un passaggio di particolare rilievo sistematico, introducendo un approccio spiccatamente 'manageriale', incentrato sulla gestione del ciclo di vita della gara da parte del RUP¹, chiamato a orientare l'intera

¹ Sul punto, si veda il Rapporto *Osservatorio RUP 2025 - Criticità e fabbisogni formativi*, promosso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il contributo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), ITACA, della Fondazione IFEL, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e di Consip, dal quale emerge che la figura del RUP risulta profondamente trasformata rispetto al precedente sistema di regolazione. Come noto, molti RUP hanno fatto ingresso nelle rispettive amministrazioni in un contesto nel quale non erano richieste competenze manageriali e strategiche, oggi invece indispensabili alla luce del nuovo Codice. Tale evoluzione comporta, tuttavia, un significativo innalzamento del livello di complessità dell'attività amministrativa, rendendo necessaria una crescente professionalizzazione dei RUP, che devono possedere competenze non solo giuridiche, ma anche economiche e

procedura non solo al conseguimento del risultato in termini di efficienza e tempestività, ma anche alla realizzazione di una pluralità di obiettivi eterogenei, tra cui la tutela del lavoro e, più in generale, le politiche sociali, la sostenibilità ambientale ed energetica.

In tale prospettiva, il principio del risultato², quale criterio-guida delle procedure di affidamento e dell'esecuzione del contratto, non si esaurisce nella prospettiva dell'affidamento (e stipula) a tutti i costi o nella sua dimensione economica, ma assume una valenza più ampia, che impone alla stazione appaltante – e, in particolare, al RUP – una funzione di sintesi e bilanciamento tra interessi diversi e talora confliggenti. Ne deriva una trasformazione qualitativa del ruolo del RUP che diviene soggetto centrale nella costruzione della strategia di gara, chiamato a operare scelte consapevoli e motivate in ordine alla configurazione della *lex specialis* e alla selezione degli strumenti più idonei al perseguimento degli obiettivi pubblici.

Tra le scelte più delicate che il RUP deve compiere si collocano indubbiamente quelle concernenti i profili giuslavoristici della contrattazione pubblica, che incidono profondamente (prima) sulla struttura della *lex spe-*

organizzative, idonee a governare un sistema nel quale la contrattazione pubblica si configura sempre più come tecnica di regolazione del mercato e di attuazione di politiche pubbliche integrate. In tale prospettiva si inserisce la consistente strategia formativa messa in campo dai soprarichiamati soggetti, orientata alla costruzione di percorsi strutturati di professionalizzazione del RUP, finalizzati allo sviluppo di competenze gestionali, organizzative e di project management, in linea con il modello del “RUP-manager” delineato dal d.lgs. n. 36/2023; sul tema si v. ALES, *L'adeguatezza professionale del dirigente pubblico tra prerogative e responsabilità*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 1. Sul RUP nel vigente Codice v. VANNUCCI ZAULI E., *Il responsabile unico di progetto* (art. 15), in CARTEI G.F., IARIA D. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici. Dopo il correttivo*, Editoriale Scientifica, 2025, p. 270 ss.; GIOVAGNOLI R., ROVELLI G., *sub art. 15*, in I.D. (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Giuffrè, 2024, p. 146 ss.

² Sul principio del risultato la letteratura è sterminata, si v. *ex multis* i contributi di PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it; SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Federalismi.it*, 2024, p. 206; CARBONE, *La scommessa del “codice dei contratti pubblici” e il suo futuro*, in www.giustizia-amministrativa.it; SAITTA, *I principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici in giustiziainsieme.it*; SANDULLI M.A., *Prime considerazioni sullo Schema del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Portale IUS* e in giustiziainsieme.it, 2022; I.D., *La responsabilità erariale nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici*, in *Bilancio com. pers.*, 2025, p. 20 ss.; TROPEA, *I principi del risultato, della fiducia, della buona fede e dell'affidamento in alcune interpretazioni recenti*, in *Munus*, 2024, p. 5. SANDULLI A., *Il risultato, la fiducia e l'accesso al mercato* (artt. 1-5), in CLARICH M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, 2025, p. 181 ss.; IARIA D., *I super principi generali: risultato, fiducia e accesso al mercato*, in CARTEI, IARIA (a cura di), *cit.*, p. 2 ss.

cialis e (poi) sulla funzione stessa della gara, i suoi obiettivi e le sue ricadute operative in fase esecutiva. In tale ambito, sono molteplici gli aspetti che richiedono al RUP una valutazione attenta e consapevole: non solo la configurazione delle clausole sociali, ma anche la corretta determinazione del costo del personale, il rispetto dei livelli retributivi minimi, la disciplina del subappalto e delle relative tutele, nonché la congrua individuazione degli oneri di sicurezza. Si tratta di profili che impongono al RUP di considerare, sin dalla fase di progettazione della procedura, gli effetti delle proprie scelte sulle condizioni di lavoro e sulla sostenibilità complessiva dell'offerta anche in termini di tutela del lavoro nel suo rapporto con la libertà di impresa.

Con specifico riferimento alle clausole sociali³, il vigente Codice dei contratti pubblici ha superato definitivamente la precedente impostazione che rimetteva l'inserimento delle clausole sociali alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, trasformandole in elementi strutturali e necessari della disciplina di gara⁴. In tale prospettiva, l'art. 57 impone alle amministrazioni

³ Come noto, per 'clausola sociale' si intende, in senso tecnico-giuridico, quella previsione che condiziona l'accesso a benefici pubblici o l'affidamento di contratti pubblici al rispetto, da parte dell'operatore economico, di determinati *standard* di tutela del lavoro, con particolare riferimento ai livelli occupazionali e alle condizioni economico-normative dei lavoratori. Essa si configura, pertanto, come strumento di bilanciamento tra libertà di iniziativa economica e tutela del lavoro, imponendo all'impresa vincoli funzionali alla realizzazione di interessi socialmente rilevanti. In tale prospettiva, la clausola sociale assume una funzione di composizione del conflitto tra logiche concorrenziali e diritti sociali, operando come meccanismo di integrazione della disciplina del mercato attraverso l'introduzione di obblighi di protezione del lavoro nell'ambito della contrattazione pubblica, si v. BOSCATI, *Appalti pubblici e clausole sociali tra ordinamento interno e diritto dell'unione europea*, in PROIA (a cura di) *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Giappichelli, 2022, p. 13. PECCHIOLE N., *Le clausole sociali negli appalti pubblici, tra libertà di iniziativa economica, concorrenza e tutela del lavoro (art. 57)*, in CARTEI, IARIA (a cura di), cit., p. 627 ss.

⁴ Nel diritto interno, la disciplina delle clausole sociali ha conosciuto un'evoluzione significativa. Nel d.lgs. n. 163/2006, la possibilità di inserire clausole sociali era prevista in termini meramente facoltativi. Il d.lgs. n. 50/2016 ha introdotto un primo rafforzamento, prevedendo, all'art. 50, l'inserimento di clausole volte a promuovere la stabilità occupazionale, in particolare negli appalti ad alta intensità di manodopera. Il vigente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) segna un ulteriore avanzamento, rendendo obbligatorio l'inserimento delle clausole sociali nei documenti di gara. L'art. 57 stabilisce che tali clausole costituiscono requisiti necessari dell'offerta, mentre l'art. 11 impone l'individuazione del contratto collettivo applicabile. Si tratta di una scelta normativa di grande rilievo, che rafforza la dimensione sociale degli appalti pubblici e attribuisce alle stazioni appaltanti un ruolo centrale nella definizione delle condizioni di lavoro. Sul tema (con riferimento al Codice dei contratti del 2016) si v. VIVARELLI, *Le clausole sociali*, in SANDULLI M.A., DE NICTOLIS (a cura di), *Trattato sui contratti*

l'inserimento di specifiche clausole sociali nei documenti di gara, configurandole, in molti casi, come requisiti necessari dell'offerta e contribuendo così a rafforzare la dimensione sociale della contrattazione pubblica. L'art. 11, a sua volta, assicura il rispetto dei contratti collettivi di settore, configurandoli quale parametro inderogabile di tutela dei lavoratori; l'art. 102 traduce tali principi in impegni concreti a carico dell'operatore economico, da esplicitare già in sede di offerta; infine, l'art. 110 consente di verificare la sostenibilità economica della migliore offerta, escludendola qualora risulti incompatibile con il rispetto degli obblighi sociali e dei livelli retributivi minimi.

Ne emerge un sistema nel quale la tutela del lavoro diviene elemento interno e strutturale della procedura di affidamento e della successiva fase esecutiva. La clausola sociale, in questa prospettiva, si configura come il punto di intersezione tra le diverse disposizioni del Codice, assumendo una funzione di raccordo tra selezione dell'offerta, (libera) organizzazione dell'impresa aggiudicataria e controllo sulla sostenibilità economica del contratto (soprattutto per evitare anomalie nella fase esecutiva).

Nel contesto attuale, appare, dunque, definitivamente superata la rappresentazione delle clausole del bando – e, in particolare, delle clausole sociali – come strumenti giuridici neutri o privi di incidenza economica. Ogni previsione normativa e ogni clausola inserita nella *lex specialis* o nel contratto d'appalto si traduce, infatti, in una precisa opzione allocativa, idonea a incidere sulla distribuzione dei costi e dei benefici tra amministrazioni, operatori economici e collettività. In tale prospettiva, la declinazione delle clausole dei bandi di gara non può più essere concepita come 'a costo zero', ma deve essere letta quale esercizio consapevole di una funzione di indirizzo del mercato, nella quale l'amministrazione assume decisioni che comportano inevitabili ricadute economiche e sociali.

pubblici, Vol. II, Giuffrè, 2019, p. 203; e (con riferimento al Codice dei contratti del 2023) LAMBERTI F., *L'esigibilità delle clausole sociali negli appalti pubblici: profili problematici tra "elasticità" dell'applicazione ed effettività delle tutele*, in *DRI*, 2025, p. 99; SCOTTI, *Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, in CIMINI, GIORDANO (a cura di), *Commentario contratti pubblici*, Esi, 2025, p. 288. CALABRÒ M., ERRICO M.F., *I profili di sostenibilità sociale, energetica e ambientale nelle procedure ad evidenza pubblica*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2026, I, p. 206 ss. FRATAMICO O., *sub art. 57*, in GIOVAGNOLI, ROVELLI (a cura di), cit., p. 580 ss.; sugli ulteriori istituti richiamati nel testo (artt. 102 e 110) v., ivi, GIOVAGNOLI, ROVELLI, *sub art. 102*, p. 979 ss., e MASCIÀ F., *sub art. 110*, p. 1038 ss.; nonché IARIA D., MARRONE I., *La selezione delle offerte (artt. 107-112)*, in CLARICH (a cura di), cit., p. 994 ss., spec. p. 1028 ss. (costo del lavoro) e p. 1047 ss. (offerte anomale).

Le clausole sociali incidono direttamente sulle condizioni occupazionali, sulla continuità dei rapporti di lavoro e sull'applicazione dei contratti collettivi. Esse costituiscono, dunque, uno strumento attraverso il quale l'ordinamento tenta di governare gli effetti sociali dei processi di esternalizzazione e di frammentazione produttiva.

Proprio tale integrazione pone rilevanti questioni applicative, in particolare con riferimento all'ampiezza della discrezionalità tecnica riconosciuta alle stazioni appaltanti nella valutazione dell'attendibilità degli impegni assunti dagli operatori economici e nella verifica della loro concreta attuazione.

Sotto questo profilo, il tema delle clausole sociali nei contratti pubblici rappresenta uno degli ambiti nei quali il vigente Codice dei contratti pubblici ha inciso in modo più significativo, accrescendo il livello di complessità applicativa nella prassi delle stazioni appaltanti e, in particolare, nell'attività dei RUP.

La necessità di coniugare obblighi di tutela sociale con esigenze di efficienza, concorrenza e sostenibilità economica rende, infatti, la previsione e applicazione di tali clausole uno dei nodi più delicati nell'ambito delle gare.

Il tema ha, dunque, assunto una rinnovata centralità, imponendosi all'attenzione della prassi amministrativa delle stazioni appaltanti e della giurisprudenza amministrativa, entrambe chiamate a misurarsi con un quadro normativo in evoluzione e con problematiche applicative di non agevole soluzione.

In tale prospettiva, l'analisi che segue, dopo una breve premessa in ordine agli ulteriori nuovi scenari della regolazione europea, può essere articolata attorno a tre principali questioni, che appaiono di particolare rilievo dal punto di vista del diritto amministrativo e funzionali a una riflessione complessiva sul tema: in primo luogo, la struttura delle clausole sociali nei documenti di gara; in secondo luogo, i limiti e le modalità della loro eventuale contestazione; infine, la valutazione di equivalenza dei contratti collettivi e il rispetto delle clausole sociali nella fase di esecuzione del contratto.

2. *Le clausole sociali nell'evoluzione 'responsabile' della regolazione in materia di contratti pubblici eurounitaria e nazionale*

L'analisi del tema clausole sociali nei contratti pubblici impone, in via preliminare, una riflessione di metodo. Il tema, infatti, non può essere adeguatamente compreso se confinato entro i tradizionali confini disciplinari del diritto amministrativo, ma richiede un approccio necessariamente integrato, capace di valorizzare l'intersezione con il diritto del lavoro e, più in generale, con l'economia sociale di mercato⁵.

Le clausole sociali nella contrattualistica pubblica rappresentano, infatti, uno degli ambiti nei quali emerge con maggiore evidenza la trasformazione della funzione del contratto pubblico sulla spinta del legislatore europeo: da strumento di acquisizione di beni e servizi a leva di intervento pubblico sul mercato⁶. In questa prospettiva, la contrattualistica pubblica si configura come tecnica di regolazione indiretta, attraverso la quale l'amministrazione orienta comportamenti economici, incidendo sulle condizioni di lavoro, sui modelli organizzativi delle imprese e, più in generale, sugli equilibri concorrenziali⁷.

⁵ Sul rapporto tra regolazione del diritto pubblico ed economia sociale di mercato si v. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Cacucci, 2012; TRIMARCHI BANFI, *Note sulle funzioni dei mercati nell'economia sociale di mercato*, in *Dir. proc. Amm.*, 2022, p. 979; LIBERTINI, *La Costituzione economica: libertà d'impresa ed economia sociale di mercato*, in *Il governo dell'economia: in ricordo di Vittorio Ottaviano nel centenario della nascita: Atti del Convegno del 9 e 10 settembre Università degli studi di Catania*, Giappichelli, 2018, p. 3; NAPOLITANO A., *Economia sociale di mercato e tutela dei diritti*, Giappichelli, 2019.

⁶ Si tratta di una traiettoria chiaramente tracciata dal diritto eurounitario, su cui si v. l'analisi di ARROWSMITH, KUNZLIK, *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law New Directives and New Directions*, 2009; su cui si è incentrato anche il discorso del Presidente dell'Anac *Public procurement to implement a fairer, greener and more inclusive Europe*, 12-13 settembre 2024, disponibile al seguente link: <https://www.anticorruzione.it/en/-/anac-appalti-pubblici-per-realizzare-un-europa-pi%C3%B9-giusta-pi%C3%B9-verde-e-pi%C3%B9-inclusiva> (ultimo accesso 15 aprile 2026). Sull'uso strategico della contrattazione pubblica v. CAFAGNO M., FARI A., *Uso strategico dei contratti pubblici (artt. 57 e 61)*, in CLARICH (a cura di), cit., p. 159 ss., spec. p. 162 ss.

⁷ Il tema è chiaramente affrontato da CHIRULLI, *Contratti pubblici e amministrazione del futuro*, in *Ceridap.EU*, 2023, p. 24 dove viene evidenziato che la contrattualistica pubblica sia sempre meno riconducibile a una funzione meramente acquisitiva e sempre più configurabile quale strumento di indirizzo e trasformazione dell'azione amministrativa, capace di incidere in modo significativo sulle dinamiche economiche e sociali e di orientare, in chiave prospettica, l'evoluzione dei modelli organizzativi e del rapporto tra amministrazione e mercato; DIPACE, *Manuale dei contratti pubblici*, Giappichelli, 2026, p. 6 ss.; CARUSO E., *La funzione sociale dei contratti*

Questa evoluzione si inserisce in un contesto più ampio, caratterizzato da profonde trasformazioni economiche e sociali. I processi di globalizzazione, la digitalizzazione delle attività produttive, l'emersione di nuove forme di lavoro e, più recentemente, le crisi geopolitiche ed energetiche, hanno accentuato la necessità di strumenti giuridici capaci di coniugare efficienza economica e tutela sociale⁸.

In tale quadro, il diritto amministrativo assume una funzione centrale quale diritto della gestione delle transizioni e delle crisi⁹. Non è un caso che proprio nel settore dei contratti pubblici si siano concentrate molte delle innovazioni normative più rilevanti, anche in connessione con l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Le stazioni appaltanti sono chiamate non solo a garantire il rispetto delle regole procedurali, ma anche a perseguire obiettivi sostanziali di natura economica, ambientale e sociale.

In un contesto europeo che ambisce alla costruzione di un'Europa sociale, ma che al contempo attraversa profonde e plurime crisi identitarie, il tema delle clausole sociali nei contratti pubblici assume una rilevanza crescente. La loro disciplina trova origine nel diritto dell'Unione europea e, in particolare, nella direttiva 2014/24/UE, i cui considerando nn. 37, 93 e 99 e gli artt. 18 e 70 riconoscono la possibilità di integrare negli appalti pubblici obiettivi di natura sociale. Tuttavia, tali disposizioni non impongono un contenuto specifico delle clausole, rimettendo agli Stati membri la scelta circa l'introduzione di strumenti più incisivi, quali, ad esempio, le clausole di stabilità occupazionale.

In questa prospettiva, le recenti proposte di riforma avanzate dalla Commissione europea segnano un passaggio di particolare rilievo, nella misura in cui prospettano un progressivo innalzamento degli standard europei, anche in connessione con le nuove politiche industriali e con l'esigenza di rafforzare la resilienza dei mercati strategici, quali quelli dell'acciaio e delle

pubblici, Jovene, 2021; MARZUOLI, TORRICELLI (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Dalle esternalizzazioni alla contrattazione socialmente sostenibile*, 2017.

⁸ Si v. ESPOSITO M., *Inquadramento professionale e competenze dei lavoratori pubblici nella prospettiva delle sfide digitali*, in RGL, 2025, p. 228; sul tema anche legato all'attuale scenario di economia di guerra, si v. GUARASCIO, *Imperialismo digitale*, Cacucci, 2026.

⁹ SANDULLI M.A., *La "risorsa" del giudice amministrativo*, in *Il Giudizio amministrativo, Principi e regole*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 24, in corso di aggiornamento; CASSESE, *La crisi dello Stato*, Cacucci, 2002.

materie prime critiche. Si tratta di interventi destinati a produrre effetti non solo nell'immediato, ma anche nel medio e lungo periodo, incidendo sull'assetto complessivo della disciplina dei contratti pubblici, anche in vista della revisione delle direttive europee attualmente in fase consultiva.

Il Documento di lavoro di monitoraggio delle direttive europee del 2014 in materia di contratti pubblici¹⁰ della Commissione europea, pur non essendo specificamente dedicato alle clausole sociali, le inquadra nell'ambito più ampio delle politiche di *socially responsible public procurement*, offrendo una ricognizione delle modalità attraverso cui gli Stati membri integrano considerazioni sociali nelle procedure di affidamento. In tale contesto, le clausole sociali sono richiamate quali strumenti operativi attraverso i quali le amministrazioni perseguono obiettivi di tutela del lavoro, di inclusione sociale e di prevenzione del dumping, mediante l'imposizione di obblighi relativi alle condizioni di lavoro, al rispetto dei contratti collettivi e all'organizzazione dell'impresa. Al tempo stesso, il documento evidenzia che il ricorso a tali clausole risulta ancora disomogeneo e limitato, nonché caratterizzato da significative difficoltà applicative, legate in particolare alla mancanza di *standard* comuni e alla complessità dei meccanismi di monitoraggio e verifica. Ne emerge un quadro nel quale le clausole sociali rappresentano uno degli strumenti attraverso cui si realizza la dimensione sociale della contrattazione pubblica, ma la cui effettività risulta ancora condizionata dalla capacità amministrativa degli Stati membri e dall'assenza di un approccio pienamente uniforme a livello europeo.

In tale contesto si inserisce il dibattito sviluppato dalle parti sociali, tra cui appare particolarmente significativa la posizione espressa dalla Confederazione europea dei sindacati indipendenti (CESI), che ha evidenziato l'esigenza di una maggiore chiarezza nella definizione della struttura e della morfologia delle clausole sociali. L'osservazione coglie un nodo centrale: i contratti pubblici, che rappresentano una quota rilevante della spesa pubblica europea, non possono costituire un terreno favorevole a fenomeni di *dumping* sociale, ma devono essere configurati come strumenti di promozione

¹⁰ Commission staff working document executive summary of the evaluation of the Public Procurement Directives Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities, disponibile al seguente *link* [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=en).

dei diritti dei lavoratori, di condizioni di lavoro dignitose e, più in generale, di giustizia sociale.

La prassi amministrativa dimostra, tuttavia, come tale obiettivo sia ancora lontano dall'essere pienamente realizzato. Numerose amministrazioni, infatti, manifestano incertezza nella predisposizione di documenti di gara che includano clausole sociali giuridicamente solide, con la conseguenza che, per ragioni di autotutela, si tende spesso a privilegiare criteri di aggiudicazione fondati prevalentemente sul prezzo. Tale dinamica rischia di determinare effetti distorsivi, ponendo in svantaggio competitivo le imprese che rispettano standard elevati di tutela del lavoro rispetto a quelle che adottano pratiche di contenimento dei costi fondate sulla compressione dei diritti sociali.

Non è casuale, pertanto, che nel dibattito europeo si sottolinei con forza l'esigenza di evitare una 'corsa al ribasso' degli *standard* di tutela, riaffermando il ruolo dei contratti pubblici quale leva di promozione dei diritti sociali.

3. *La struttura delle clausole sociali: modelli e funzioni*

In una prospettiva evolutiva, le clausole sociali nascono storicamente come strumenti di tutela essenzialmente patrimoniale dei lavoratori, volti a garantire il pagamento delle retribuzioni anche in ipotesi di inadempimento dell'appaltatore, mediante l'intervento diretto della pubblica amministrazione. Tali previsioni sono state ricondotte in dottrina alle c.d. clausole sociali di 'prima generazione', distinte dalle clausole di 'seconda generazione', caratterizzate da una più marcata finalità di politica del lavoro, in quanto orientate alla conservazione – e, in taluni casi, all'incremento – dei livelli occupazionali¹¹. Proprio queste ultime hanno sollevato i maggiori dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione europea, in ragione del possibile contrasto con i principi di concorrenza e libertà di iniziativa economica.

Come visto *supra*, un primo significativo rafforzamento si è avuto con il d.lgs. n. 50/2016, il cui art. 50 consentiva alle amministrazioni di introdurre clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale, prevenen-

¹¹ Si v. anche per gli ampi richiami in dottrina, LAMBERTI, *L'esigibilità delle clausole sociali*, cit., p. 103.

do l'applicazione dei contratti collettivi di settore. Tale previsione, tuttavia, manteneva un carattere non pienamente vincolante, come dimostrato anche dall'interpretazione fornita dall'ANAC, che, nelle Linee guida n. 13, qualificava la clausola sociale come obbligatoria nei soli appalti ad alta intensità di manodopera, lasciandola facoltativa negli altri casi ed escludendola per i servizi di natura intellettuale.

Nella medesima prospettiva, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha più volte evidenziato i rischi connessi a un uso eccessivamente rigido delle clausole sociali, sottolineando come esse possano incidere negativamente sul confronto competitivo, introducendo barriere all'ingresso per nuovi operatori¹². Tale impostazione trova riscontro anche nella giurisprudenza amministrativa, che ha costantemente affermato la necessità di un'interpretazione 'elastica' delle clausole sociali, tale da renderle compatibili con l'organizzazione dell'impresa subentrante e con i principi di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. In questa prospettiva, l'obbligo di riassorbimento del personale non può essere inteso in termini assoluti, ma deve essere modulato in funzione delle esigenze tecnico-organizzative dell'impresa aggiudicataria¹³.

La modifica più significativa si è realizzata, tuttavia, con il d.lgs. 36/2023, ulteriormente rafforzato dal decreto correttivo di cui al d.lgs. 209/2024, che ha inciso in modo rilevante sulla disciplina delle tutele lavoristiche, in particolare attraverso gli artt. 11 e 57. In tale contesto, si assiste al passaggio da un modello fondato sulla mera facoltatività a un sistema caratterizzato dall'obbligatorietà dell'inserimento delle clausole sociali nei documenti di gara, nonché dall'individuazione, da parte della stazione appaltante, del contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile, ferma restando la possibilità per l'operatore economico di proporre un diverso contratto purché equivalente sotto il profilo delle tutele economiche e normative.

Alla luce del nuovo quadro normativo e della prassi applicativa, è possibile individuare almeno tre modelli di clausole sociali. In primo luogo,

¹² Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, segnalazione AS1242, Parere relativo al disegno di legge n. 1678-B recante deleghe al Governo per l'attuazione di direttive europee in materia di appalti e concessioni, 11 dicembre 2015.

¹³ Cons. St., sez. III, 7 gennaio 2019 n. 142. Sui modelli di clausola sociale, con particolare riguardo ai meccanismi premiali e all'inclusione lavorativa, v. l'Allegato 11.3 al Codice e, in dottrina, GIALLOMBARDO F., *sub* art. 61, in GIOVAGNOLI, ROVELLI (a cura di), cit., p. 631 ss.; CAFAGNO, FARÌ, cit., p. 174 ss.

le clausole di riassorbimento occupazionale, tipiche soprattutto (ma non esclusivamente) dei settori ad alta intensità di manodopera, che prevedono un obbligo – tendenziale e non assoluto – di assunzione del personale già impiegato dall'appaltatore uscente. In secondo luogo, le clausole a contenuto premiale, che consentono alla stazione appaltante di attribuire punteggi aggiuntivi alle offerte che garantiscano livelli più elevati di tutela occupazionale rispetto a quelli minimi richiesti. Infine, le clausole di inclusione sociale, orientate a promuovere l'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate e la parità di genere, le quali operano prevalentemente come criteri premiali nell'ambito dell'offerta tecnica.

In tale contesto, permane tuttavia una tensione non facilmente risolvibile tra la discrezionalità tecnica dell'amministrazione nella definizione delle clausole sociali e la necessità di evitare effetti distorsivi del mercato. Se, da un lato, le amministrazioni possono legittimamente perseguire obiettivi di politica sociale attraverso la contrattazione pubblica, dall'altro lato devono evitare di introdurre vincoli tali da alterare le condizioni di concorrenza o da rendere antieconomica la partecipazione alle gare. Emblematico, in tal senso, è il caso affrontato dal TAR Lazio¹⁴ nel quale l'eccessiva onerosità delle condizioni contrattuali, connessa anche all'applicazione della clausola sociale, ha determinato il rifiuto dell'aggiudicatario di stipulare il contratto, costringendo l'amministrazione a rivolgersi al secondo classificato a condizioni più gravose.

4. *L'impugnazione delle clausole sociali dinanzi al giudice amministrativo*

Una seconda questione di particolare rilievo attiene al tema dell'immediata impugnazione delle clausole sociali ritenute illegittime. In linea con i principi generali del processo amministrativo, l'onere di immediata impugnazione sussiste solo laddove la clausola presenti un effetto immediatamente lesivo, ossia quando essa sia tale da precludere in modo diretto e attuale la possibilità per l'operatore economico di formulare un'offerta competitiva¹⁵.

¹⁴ TAR Lazio, sez. II-bis, 20 gennaio 2020 n. 715.

¹⁵ Si tratta della nota impostazione giurisprudenziale confermata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 4 del 2018, sul punto sia consentito il rinvio a TRANQUILLI, *Brevi note sulla fine della parabola del revirement giurisprudenziale sull'onere di immediata impugnazione delle clausole del bando*, in *Foro amministrativo*, 2018, p. 331; GAMBARDELLA,

In difetto di tale carattere escludente, la clausola sociale non determina un pregiudizio immediato e, pertanto, non impone un onere di immediata impugnazione, potendo essere contestata unitamente agli atti successivi della procedura. Tale impostazione trova conferma nella più recente giurisprudenza amministrativa¹⁶, che si inserisce nel solco di un orientamento consolidato secondo cui la clausola sociale non può essere interpretata in termini rigidi e automaticamente escludenti, non comportando un obbligo assoluto e generalizzato di riassorbimento del personale dell'appaltatore uscente¹⁷. Ne deriva che la valutazione della lesività deve essere condotta in concreto, verificando se la disciplina di gara, per come strutturata, incida effettivamente sulla capacità dell'operatore di partecipare utilmente alla procedura.

Accanto al profilo dell'immediata impugnazione, assume rilievo anche la questione della legittimazione ad agire, che, nel caso delle clausole sociali, presenta tratti peculiari. Significativo è, in tal senso, il caso deciso dal giudice amministrativo¹⁸ nel quale un gruppo di lavoratori, organizzati in sede sindacale, ha impugnato il bando di gara lamentando l'insufficiente tutela della stabilità occupazionale; la successiva modifica in autotutela del bando da parte dell'amministrazione ha determinato la cessazione della materia del contendere, evidenziando come l'effettività della tutela possa realizzarsi anche al di fuori del processo amministrativo, attraverso l'attivazione del controllo giurisdizionale stesso. In tale prospettiva, il processo amministrativo si conferma non solo come strumento di tutela *ex post*, ma anche come leva di conformazione dell'azione amministrativa.

Infine, il tema della tutela giurisdizionale si intreccia con quello, parallelo, della tutela sostanziale dei lavoratori nella fase esecutiva del contratto, come dimostra la giurisprudenza del giudice ordinario. Emblematico è il caso deciso dal Tribunale di Catania¹⁹, che ha riconosciuto l'effettività del-

*L'impugnazione del bando da parte dell'impresa che non partecipa alla gara: dalla legittimazione al ricorso all'onere della prova. Nota a T.A.R. Campania - Salerno, sez. I, n. 1344 del 12 giugno 2023, in giustizia-insieme.it. Sull'impugnabilità del bando e degli atti di gara v. FONTANA P., *Bandi, avvisi e inviti* (artt. 83-90), in CLARICH (a cura di), cit., p. 823 ss., spec. p. 836 ss. BASILICO A.E., *sub artt. 83-90*, in GIOVAGNOLI, ROVELLI (a cura di), cit., p. 780 ss., spec. p. 806 ss.; SIMONETTI H., *La tutela giurisdizionale* (art. 209), in *Clarich* (a cura di), cit., p. 1757 ss., spec. p. 1775 ss.*

¹⁶ TAR Lazio, sez. II, 3 marzo 2025 n. 4545.

¹⁷ TAR Lazio 27 settembre 2022 n. 12233.

¹⁸ TAR Lazio 16 novembre 2023 n. 17129.

¹⁹ T. Catania 14 aprile 2025.

la clausola sociale quale fonte di un obbligo di assunzione in capo all'appaltatore subentrante, salvo che quest'ultimo dimostri, in modo puntuale, l'esistenza di ragioni organizzative idonee a giustificare una deroga. In tale decisione emerge con chiarezza il necessario bilanciamento tra libertà di iniziativa economica e tutela del lavoro, che non può essere rimesso alla mera discrezionalità dell'impresa, ma deve fondarsi su parametri oggettivi e verificabili.

Nel complesso, il quadro che emerge conferma come la disciplina delle clausole sociali si collochi in una zona di intersezione tra diritto amministrativo e diritto del lavoro, nella quale le questioni processuali – dalla individuazione dell'onere di impugnazione alla definizione della legittimazione ad agire – assumono un ruolo decisivo per l'effettività della tutela, contribuendo a definire non solo i confini del sindacato giurisdizionale, ma anche le modalità concrete di attuazione delle politiche sociali nella contrattazione pubblica.

5. *Il nodo della valutazione di equivalenza dei ccnl*

La terza questione, probabilmente la più delicata nella prassi applicativa delle stazioni appaltanti e, in particolare, nell'attività dei RUP, concerne la valutazione di equivalenza del contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dall'operatore economico rispetto a quello individuato dalla *lex specialis*.

Su questo terreno il legislatore è intervenuto in modo particolarmente incisivo con il decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 209/2024), introducendo il nuovo Allegato I.01 e, con esso, un sistema più strutturato di verifica dell'equivalenza delle tutele economiche e normative. La riforma chiarisce che l'operatore economico può proporre un contratto collettivo diverso da quello indicato dalla stazione appaltante, purché esso assicuri tutele equivalenti, e che tale equivalenza deve essere oggetto di una verifica necessaria da parte della stazione appaltante prima dell'affidamento o dell'aggiudicazione, in continuità con quanto già affermato dalla giurisprudenza secondo cui la verifica non può essere omessa²⁰.

²⁰ Cons. Stato, sez. V, 11 settembre 2025 n. 7281. In dottrina, sull'Allegato I.01 e sulla verifica di equivalenza delle tutele, si v. VITALETTI, *Principio di applicazione dei contratti collettivi*

In questa prospettiva, la più recente giurisprudenza ha ulteriormente precisato che la valutazione di equivalenza non costituisce un adempimento eventuale subordinato all'emersione di sintomi di anomalia dell'offerta, ma un obbligo autonomo e generalizzato ogniqualvolta vi sia divergenza tra il ccnl indicato nei documenti di gara e quello applicato dall'operatore economico. Il giudice amministrativo ha quindi annullato l'aggiudicazione per mancato espletamento della verifica, ritenendo il relativo vaglio espressione di un potere amministrativo necessario²¹. Ne deriva che la stazione appaltante non può limitarsi a recepire la dichiarazione di equivalenza resa dal concorrente, ma è tenuta a svolgere un effettivo subprocedimento istruttorio, senza possibilità di integrazione postuma²².

Sotto altro profilo, la giurisprudenza ha chiarito che l'individuazione di un determinato ccnl non può essere configurata quale requisito rigido di partecipazione, dovendosi evitare che tale previsione si traduca in un'indebita compressione della libertà di organizzazione imprenditoriale²³. In tale direzione si colloca anche l'orientamento sostanzialistico espresso dal giudice amministrativo²⁴, secondo cui la verifica di equivalenza non richiede una perfetta coincidenza tra i trattamenti previsti dai diversi contratti collettivi, ma impone piuttosto di accertare che il livello complessivo di tutela non sia significativamente inferiore e che vi sia una effettiva comparabilità tra le mansioni e le prestazioni oggetto dell'appalto.

Resta, tuttavia, un ampio margine di discrezionalità tecnica in capo alla stazione appaltante, il cui esercizio è sindacabile dal giudice amministrativo nei soli casi di manifesta illogicità o irragionevolezza²⁵. In tale contesto, la verifica di equivalenza si configura come un momento centrale del procedimento di gara, nel quale si realizza il bilanciamento tra tutela del lavoro

nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti, in CIMINI, GIORDANO (a cura di), *Commentario contratti pubblici*, Esi, 2025, p. 127 ss., spec. p. 134 ss.; SCARAFIOCCA G., BOSCHI D., *Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore (art. 11)*, in CARTEI, IARIA (a cura di), cit., p. 188 ss., spec. pp. 207-215 (All. 1.01, presunzione di equivalenza e valutazione analitica delle tutele); CASTORINA R.M., *sub artt. 11-12*, in GIOVAGNOLI, ROVELLI (a cura di), cit., p. 101 ss., spec. p. 104 ss.

²¹ Cons. Stato, sez. V, 11 settembre 2025 n. 7281; in senso conforme, TAR Lombardia, sez. IV, 30 gennaio 2025 n. 296.

²² TAR Toscana, sez. I, 6 dicembre 2024 n. 1440.

²³ Cons. Stato, sez. V, 18 dicembre 2023 n. 10886.

²⁴ TAR Lombardia, sez. II, 1° ottobre 2024 n. 773.

²⁵ TAR Lazio, 18 giugno 2025 n. 12007; TAR Puglia, 8 aprile 2025 n. 618.

e libertà di iniziativa economica, imponendo alla pubblica amministrazione un'attività valutativa complessa, che non può essere ridotta a un mero confronto formale, ma richiede un apprezzamento sostanziale delle condizioni di lavoro garantite.

Nel complesso, la disciplina dell'equivalenza del ccnl rappresenta uno dei punti di maggiore tensione del nuovo Codice: da un lato, essa mira a impedire fenomeni di *dumping* contrattuale; dall'altro, rischia di tradursi, ove applicata in modo eccessivamente rigido, in una limitazione della concorrenza. La sua concreta attuazione è pertanto destinata a dipendere, in misura significativa, dalla capacità delle stazioni appaltanti di esercitare in modo equilibrato la propria discrezionalità tecnica, nonché dall'evoluzione della giurisprudenza e dai futuri chiarimenti ministeriali.

6. Osservazioni conclusive

Dalla disamina sin qui svolta emerge con chiarezza che la disciplina delle clausole sociali nei contratti pubblici si collochi oggi al centro di una trasformazione profonda della funzione della contrattazione pubblica, sempre meno riconducibile a una logica meramente acquisitiva e sempre più configurabile quale strumento di regolazione del mercato. Il nuovo Codice dei contratti pubblici, anche alla luce delle modifiche introdotte dal decreto correttivo, segna un passaggio decisivo in questa direzione, trasformando le clausole sociali da strumenti eventuali a elementi strutturali della disciplina di gara e del rapporto contrattuale.

Tuttavia, proprio tale rafforzamento normativo non sembra ancora accompagnato da un livello adeguato di effettività applicativa. Le criticità emerse – in particolare in relazione alla struttura delle clausole, ai limiti della loro contestazione e, soprattutto, alla complessa valutazione di equivalenza dei contratti collettivi – evidenziano che il sistema sia ancora caratterizzato da un significativo margine di incertezza, che si traduce in un'eterogeneità delle prassi amministrative e in una crescente centralità del sindacato giurisdizionale.

In questo contesto, la clausola sociale si rivela essere il luogo nel quale si manifesta con maggiore evidenza la tensione tra due esigenze solo apparentemente contrapposte: da un lato, la tutela del lavoro e la promozione di *standard* sociali elevati; dall'altro, la salvaguardia della concorrenza e della

libertà di iniziativa economica. La giurisprudenza amministrativa ha cercato di comporre tale tensione attraverso un approccio sostanzialistico ed ‘elastico’, volto a evitare tanto rigidità eccessive quanto forme surrettizie di dumping contrattuale. Tuttavia, tale equilibrio resta affidato in larga misura alla discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti, con conseguenti problemi di prevedibilità e uniformità applicativa.

Il nodo centrale resta, dunque, quello della individuazione di un livello minimo di tutela sociale che possa considerarsi inderogabile e che consenta di distinguere tra una competizione fisiologica e una competizione patologica, fondata sulla compressione dei diritti dei lavoratori. In assenza di tale parametro, il rischio è che la clausola sociale oscilli tra due esiti opposti e ugualmente problematici: da un lato, la sua ineffettività, ove ridotta a previsione meramente formale; dall’altro, la sua ipertrofia, ove utilizzata in modo tale da alterare le dinamiche concorrenziali.

In tale prospettiva, appare necessario un ulteriore sforzo di sistematizzazione normativa e interpretativa, che potrebbe svilupparsi lungo tre direttrici fondamentali: una maggiore tipizzazione delle clausole sociali e dei relativi contenuti minimi; il rafforzamento dei meccanismi di controllo e verifica, anche nella fase esecutiva del contratto²⁶; l’introduzione di un apparato sanzionatorio effettivo e proporzionato. A ciò si aggiunge l’esigenza, non meno rilevante, di investire sulla formazione delle stazioni appaltanti e sulla costruzione di una cultura amministrativa capace di utilizzare in modo consapevole tali strumenti.

In definitiva, le clausole sociali rappresentano oggi uno dei principali banchi di prova della capacità del diritto dei contratti pubblici di coniugare efficienza economica e giustizia sociale. La loro evoluzione futura dipenderà non solo dagli interventi del legislatore (soprattutto in attuazione delle nuove, future, direttive europee in materia di contratti pubblici) e dall’orientamento della giurisprudenza, ma anche – e forse soprattutto – dalla capacità delle amministrazioni di tradurre in prassi effettive i principi di sostenibilità sociale che il nuovo Codice ha posto al centro della disciplina.

²⁶ Sulle clausole sociali quali requisiti di esecuzione v. BAGGIANI G., *I requisiti di esecuzione* (art. 113), in CARTEI, IARIA (a cura di), cit., p. 1155 ss., spec. p. 1161 ss.

Abstract

Il contributo analizza il ruolo delle clausole sociali nei contratti pubblici alla luce del d.lgs. n. 36/2023, evidenziandone la progressiva trasformazione da strumenti eventuali a elementi strutturali della disciplina di gara. Dopo aver ricostruito il quadro europeo e nazionale, l'indagine si concentra sui principali nodi applicativi: la struttura delle clausole sociali, i limiti alla loro immediata impugnazione e, soprattutto, la complessa valutazione di equivalenza dei contratti collettivi. Particolare attenzione è dedicata al ruolo del RUP, chiamato a operare un bilanciamento tra esigenze di tutela del lavoro e principi di concorrenza. Il lavoro evidenzia, in conclusione, come l'effettività della tutela sociale nei contratti pubblici resti ancora condizionata da criticità applicative, disomogeneità delle prassi e ampia discrezionalità tecnica.

This paper examines the role of social clauses in public procurement under Legislative Decree No. 36/2023, highlighting their transformation from optional tools into structural elements of the procurement framework. After reconstructing the European and national regulatory context, the analysis focuses on key operational issues, including the structure of social clauses, the limits to their immediate judicial challenge, and, in particular, the complex assessment of equivalence between collective agreements. Special attention is devoted to the role of the contracting authority's project manager (RUP), who is required to balance labour protection with competition principles. The paper concludes by showing that the effective enforcement of social protection in public procurement remains constrained by practical difficulties, fragmented administrative practices, and broad technical discretion.

Keywords

Clausole sociali, contratti pubblici, tutela dei lavoratori, equivalenza dei ccnl, sostenibilità sociale.

Social clauses, public procurement, protection of workers, collective bargaining agreement equivalence, social sustainability.

Maria Giovanna Elmo

**La certificazione degli appalti in ambienti confinati
nella prospettiva della sicurezza sul lavoro**

Sommario: 1. Introduzione. 2. Alcune premesse in merito al sistema di qualificazione delle imprese. 3. La verifica dell'idoneità tecnico professionale nel settore degli ambienti confinati e inquinati. 4. Segue...Sull'opportunità di certificare (anche) il contratto di appalto. 5. La formazione del personale coinvolto: alcune recenti novità.

1. Introduzione

Nella prospettiva giuslavoristica, le vicende di frammentazione delle imprese – ed in particolare i fenomeni di esternalizzazione – richiedono grande attenzione, poiché esse costituiscono un rilevante fattore di rischio per i lavoratori coinvolti¹.

Il riferimento è, ad esempio, ai rischi di natura prevenzionistica (e dunque al possibile incremento di infortuni sul lavoro, unitamente alla difficoltà di una corretta individuazione dei soggetti e della relativa imputazione di responsabilità); nonché a rischi di tipo economico, si pensi all'eventualità di uno sfruttamento della manodopera.

Nell'ambito di tali dinamiche, i lavori in regime di appalto e subappalto occupano uno spazio preciso; essi sono segnalati come particolarmente

¹ ALES, *La sicurezza sul lavoro nei «teatri lavorativi complessi»*, in *RGL*, 2017, p. 387.

rischiosi anche a causa dei numerosi incidenti che si registrano in occasione dell'esecuzione di queste modalità lavorative².

Non è un caso se la normativa inerente agli appalti pubblici dedica uno spazio *ad hoc* al contratto di subappalto; più precisamente, il d.lgs. n. 36/2023 riforma la disciplina del subappalto richiedendo una qualificazione dei soggetti subappaltatori nonché l'autorizzazione della stazione appaltante (cfr. art. 119).

Dobbiamo segnalare che ben prima del Codice dei contratti pubblici, già il c.d. testo unico in materia di salute e sicurezza (d'ora in avanti solo 't.u.s.l.') aveva riservato agli appalti una particolare attenzione. Invero, il d.lgs. 81/2008 delineava un sistema di 'qualificazione delle imprese'; evidenziando così, già allora, la necessità di individuare operatori in possesso di specifiche e determinate caratteristiche abilitanti a operare in tali critici ambienti (su questo punto avremo modo di tornare nelle pagine che seguiranno).

All'interno del contesto brevemente delineato, gli appalti ed i subappalti aventi ad oggetto lavorazioni da svolgersi in ambienti confinati e/o a rischio inquinamento occupano un posto a sé. Stiamo parlando, difatti, di attività da svolgersi in luoghi caratterizzati da un'elevata pericolosità; all'interno dei quali i lavoratori risultano esposti a rischi di particolare entità che richiedono una puntuale e specifica professionalità per essere affrontati.

In virtù di tale pericolosità, il legislatore adotta una regolamentazione peculiare che mira ad una corretta individuazione delle imprese e dei lavoratori che intendano operare in tali ambienti; chiaramente il riferimento è al sistema di qualificazione previsto dal Dpr 177/2011 (d'ora in avanti anche solo 'Regolamento')³. Si tratta di una disciplina che richiede alle imprese

² La produzione in materia è sterminata, si veda almeno: PERUZZI, *Appalti e sicurezza*, in VTDL, 2023, p. 915 ss., secondo il quale si tratta di un peculiare modello organizzativo che, sotto il profilo della sicurezza, "impone una delicata operazione di delimitazione delle diverse sfere di pertinenza e, in questo, la demarcazione tra l'azione prevenzionale richiesta al committente e quell'ingerenza nell'organizzazione altrui che, sconfinando nell'area di potere e di governo propria dell'appaltatore, determina l'imputazione anche dei relativi obblighi e responsabilità datoriali". CORAZZA, *Contractual integration* e rapporti di lavoro. Uno studio sulle tecniche di tutela del lavoratore, Cedam, 2004; SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in DLRI, 2010; ALVINO, *La tutela del lavoro nell'appalto*, in AMOROSO, DI CERBO, MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro*, Giuffrè, 2013, p. 1487 ss.; AIMO, IZZI (a cura di), *Esternalizzazioni e tutele dei lavoratori*, Utet, 2014; GAROFALO D., *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, Atti giornate di studio Aidlass Cassino, 2017, p. 17. Più di recente: D'ONGHIA, TRIMARCHI, DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, 2025.

³ Per quanto concerne l'individuazione degli ambienti rientranti nella disciplina

operanti in tali ambienti determinati requisiti e, tra le altre cose, in caso di subappalto prevede un obbligo di certificazione (ad opera delle Commissioni di certificazione istituite ai sensi del d.lgs. 276/2003 artt. 75-84).

Preme evidenziare la trasversale vincolatività del Regolamento; esso abbraccia sia l'ambito degli appalti pubblici, sia quello degli appalti privati, a differenza di gran parte della regolamentazione/legislazione che, come noto, resta separata. Potrebbe intravedersi, in tale impostazione, una scelta valoriale operata dal legislatore; ritenendo assolutamente necessario rafforzare le tutele per i lavoratori operanti in ambienti confinati o inquinati, consapevole del fatto che i rischi ai quali sono esposti non risultano sufficientemente evidenziati (*recte* evidenziabili a priori) nel contesto delle previsioni generali in materia di salute e sicurezza.

2. Alcune premesse in merito al sistema di qualificazione delle imprese

La previsione di un sistema di qualificazione delle imprese, così come si accennava nel paragrafo precedente, era già contenuta nel d. lgs. 81/2008. In base all'impostazione ivi delineata, il datore, in caso di affidamento di lavori, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda, avrebbe dovuto verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici (art. 26 t.u.s.l.)⁴. Ai fini dell'individuazione dei criteri tecnici, che avrebbero

del Dpr 177/2011 ci limitiamo ad evidenziare in questa sede che il Regolamento rimanda agli artt. 66 e 121 d.lgs. 81/2008 all'Allegato IV, punto 3, del medesimo decreto legislativo, per gli ambienti confinati. Non è possibile dilungarci sull'argomento e pertanto si rimanda a: LAI, *La sicurezza del lavoro negli appalti*, in RIML, 2011, p. 48; ROTELLA, *Spazi confinati: accento sulle misure di prevenzione*, in ISL, 2017, p. 23; MARIGO, *Analisi dei fattori di rischio all'interno degli spazi confinati*, in ISL, 2012, p. 13; FONZAR, *Lavori in spazi confinati e ambienti a sospetto di inquinamento: gestione operativa*, in ISL, 2012, p. 31. Si veda anche la Circolare del Ministero del lavoro 42/2010 inerente ai rischi legati ad appalti aventi ad oggetto attività manutentive e di pulizia che espongono i lavoratori al rischio di asfissia o di intossicazione dovuta ad esalazione di sostanze tossiche o nocive e la Circolare del Ministero del lavoro 5/2011.

⁴ In argomento: PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in ZOPPOLI L., PASCUCCHI, NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsos, 2008, p. 313 ss. Vedi anche TULLINI, *Commento all'art. 27*, in MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, Zanichelli, 2011, p. 384 ss.; NUTI, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in RIMP, 2011, p. 62 ss.

dato concreta attuazione al progetto, la disposizione in parola rimanda agli artt. 6 e 27 t.u.s.l.

Si tratta di un progetto che, tuttavia, non è stato compiuto e che oggi sembra ancor più evanescente a seguito del d.l. 19/2024, mediante il quale è stato modificato l'art. 27 t.u.s.l. che cambia sostanzialmente il suo contenuto.

In primo luogo, scompare il riferimento esplicito all'istituto della certificazione dei contratti. Oltre a ciò, si introduce un sistema di qualificazione 'tramite crediti' – anche detto 'a punti' – riservato ad imprese e lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili (di cui all'art. 89, co. 1, let. a, t.u.s.l.). Si tratta di un meccanismo basato sull'introduzione di un punteggio da attribuire alle aziende – limitatamente al settore di riferimento – al fine di premiare le più virtuose e penalizzare quelle meno oneste. A tutte le aziende viene dato un determinato numero iniziale di crediti che, in ragione delle violazioni, possono essere decurtati a seguito di sentenze passate in giudicato.

Mediante tale intervento, dunque, viene eliminato qualunque riferimento agli *standard* contrattuali e organizzativi nell'impiego di manodopera e, al contempo, viene rimosso l'elemento premiale del ricorso al sistema di qualificazione che veniva valutato, nell'ambito delle gare pubbliche, come elemento preferenziale⁵.

In questo modo il legislatore limita la cogenza dell'art. 27 t.u.s.l. che non rappresenta più il collegamento normativo che teneva insieme qualificazione e certificazione – unitamente agli artt. 6 e 26 t.u.s.l. – e sul quale si fondavano rilevanti presidi di responsabilità sotto il profilo della salute e della sicurezza.

⁵ Quanto evidenziato da BARBERIO, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autoregolazione e certezza del diritto*, Giappichelli, 2023, p. 153, secondo cui "agli *standard* contrattuali e organizzativi nell'impiego di manodopera, anche in relazione ai contratti di appalto e flessibili certificati ai sensi dell'art. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003, ed eliminando altresì l'elemento premiale – seppur blando – del ricorso al sistema di qualificazione, valutato, nelle gare pubbliche, come elemento preferenziale (art. 27, ultimo comma, TUSL), non consente più di inquadrare tale norma come l'archetipo dei sistemi di qualificazione, facendo venir meno l'immediata connessione tra qualificazione dell'impresa e formazione mirata".

3. *L'idoneità tecnico professionale delle imprese operanti nel settore degli ambienti confinati e inquinati*

Un sistema esplicito di qualificazione delle imprese persiste, allora, solo all'interno del Dpr 177/2011; tuttavia, come anticipato, si tratta di regole valide limitatamente alle imprese ed ai lavoratori autonomi operanti nel settore degli ambienti inquinati o confinati⁶.

Il Regolamento richiede alle imprese determinati requisiti ed esattamente questi ultimi rappresentano l'oggetto, insieme ad altri profili – come la qualificazione del contratto – di un'attenta verifica da parte della Commissione nel corso del procedimento di certificazione dei contratti commerciali di appalto e subappalto con lavorazioni da svolgersi in ambienti confinati e/o inquinati⁷.

I requisiti richiesti dal Regolamento sono, in primo luogo, una rigorosa ed integrale applicazione delle norme di sicurezza in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria e adozione delle misure di gestione delle emergenze. Oltre a ciò, la norma in parola impone l'erogazione di una formazione specifica a tutto il personale, i cui contenuti dovranno essere oggetto di verifica e di aggiornamento (si tratta di un aspetto di cruciale importanza e sul quale torneremo nelle prossime pagine). Il personale impiegato per le attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, inoltre, dovrà ricevere un corretto addestramento relativamente all'applicazione delle procedure di sicurezza (art. 2, co. 1, let. f). Indispensabile risulta essere il possesso di dispositivi di protezione individuale, strumentazione e attrezzature di lavoro idonei alla prevenzione dei rischi propri di tali attività lavorative (art. 2, co. 1, let. e).

Il Dpr 177/2011 impone anche l'integrale applicazione della parte economica e normativa della contrattazione collettiva di settore, compreso il versamento della contribuzione all'eventuale ente bilaterale di riferimento, ove la prestazione sia di tipo retributivo, con riferimento ai contratti e accordi collettivi di settore sottoscritti da organizzazioni dei datori di lavoro

⁶ Una regolamentazione nata, per ammissione dello stesso legislatore, come disciplina transitoria, essendo stata adottata, per l'appunto, in attesa dell'introduzione di un più ampio sistema di qualificazione

⁷ Sia consentito rimandare a ELMO, *La sicurezza del lavoro negli ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento: la prospettiva della certificazione nelle catene di appalti*, in *Federalismi.it*, 2024, p. 96 ss.

e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 2, co. 1, let. h)⁸.

In relazione allo specifico ambito di affidamento dei lavori pubblici, le Commissioni potrebbero svolgere un ruolo importante di consulenza. In questi casi, la legge prevede espressamente che l'operatore economico, che non applichi il ccnl indicato nel bando di gara ma ne applichi uno diverso, deve dimostrare (all'ente concedente o alla stazione appaltante) che il contratto collettivo applicato garantisce i medesimi livelli di tutela (o livelli di tutela più elevati). A tal fine, la normativa impone all'operatore economico di redigere una dichiarazione di 'equivalenza delle tutele', mediante la quale emerga chiaramente la parità di trattamento garantita ai lavoratori impiegati nell'appalto (con specifico riferimento ad alcune voci contrattuali). In un simile contesto, le Commissioni di certificazione, attraverso l'attività di assistenza e consulenza, potrebbero supportare le imprese in questo adempimento e stabilire se il ccnl indicato in un bando di gara e quello applicato da un operatore economico possano dirsi 'equivalenti'. Questo servizio di assistenza potrebbe essere erogato anche in favore della pubblica amministrazione, la quale, data la penuria di personale qualificato a tale scopo, potrebbe affidare alle Commissioni la verifica delle dichiarazioni di equivalenza delle tutele, riducendo così il rischio che tali dichiarazioni possano essere mal valutate e dare luogo a contenziosi futuri (ad es. da parte di imprenditori esclusi dalla procedura di affido o non aggiudicatari della gara pubblica)⁹.

Nella stessa direzione sembra andare la modifica intervenuta sull'art. 29 d.lgs. 276/2003 – ad opera del già citato d.l. 19/2024 – al quale si aggiunge il comma 1-bis¹⁰. Si ritiene opportuno mettere in luce tale intervento

⁸ Un controllo in tal senso, da parte della Commissione di certificazione, potrebbe aver luogo durante la fase istruttoria; e ciò non solo in sede di audizione delle parti, ma anche mediante l'invio di uno stralcio di busta paga campione dalla quale possa evincersi l'applicazione del ccnl. Non è escluso che questo tipo di verifica possa interessare anche la capofila; invero, qualora dovesse emergere una difformità di trattamento tra i lavoratori dell'azienda capofila e quelli delle aziende presenti lungo tutta la catena del valore potrebbe scattare la sanzione con il meccanismo di solidarietà passiva, previsto dall'art. 29, co. 2, d.lgs. 276/2003, così come già prospettato in ELMO, *La sicurezza del lavoro negli ambienti confinati*, cit., p. 106.

⁹ Come ipotizzato da TIRABOSCHI, *Università e certificazione dei contratti di lavoro. Istruzioni per l'uso e bilancio di venti anni di esperienza*, Adapt University Press, 2025, p. 97.

¹⁰ Sul punto: ALVINO, *Il livello dei trattamenti negli appalti privati alla luce del nuovo art. 29, co. 1 bis, d.lgs. n. 276/2003*, in DML, 2025, p. 41 ss.; BAVARO, *Frammentazione organizzativa e dumping contrattuale: problemi e soluzioni nella catena degli appalti privati*, in MGL, 2025, p. 660 ss.

poiché, pur non applicandosi alle pubbliche amministrazioni, intese come committenti – escluse dalla citata normativa, anche in ragione del fatto che alle stazioni appaltanti pubbliche si impone comunque la previsione di cui all'art. 11 d.lgs. 36/2023 – riguarda comunque soggetti privati, incluse le società partecipate, che agiscono in qualità di committenti all'interno di appalti pubblici o in appalti di servizi ed opere.

Tale disposizione richiede che al personale impiegato in appalti o subappalti sia garantito un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto c.d. *leader*¹¹ applicato nel settore e che esso sia coerente all'attività oggetto dell'appalto/subappalto.

Il nuovo art. 1-bis produce l'effetto positivo di imporre, lungo la filiera degli appalti privati, l'applicazione di contratti collettivi siglati da organizzazioni sindacali genuine e quindi impedire che le aziende, nel partecipare alla selezione, “si avvantaggino di un costo del lavoro inferiore per formulare un'offerta più conveniente, a scapito delle condizioni, economiche e non solo, dei propri dipendenti”¹². Una misura che potrebbe concorrere a garantire una maggiore parità di trattamento nell'ambito della medesima attività¹³.

Ulteriori novità sono intervenute a seguito dell'approvazione del d.l. 159/2025 (c.d. Decreto ‘salute e sicurezza’), convertito in legge n. 198 del

¹¹ ALVINO, IMBERTI, *Contratto collettivo leader e rappresentanza datoriale*, 2018, in *Lab. law iss.*, 2018, p. 1 ss. Si vedano anche le indicazioni per una corretta valutazione dell'equivalenza tra diversi contratti collettivi fornite dall'INL nella Circolare 20/2020.

¹² Così PICUNIO, *Appalti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati e sicurezza sul lavoro*, in *Ambientediritto*, 2024, p. 20 ss. Parte della dottrina ha manifestato perplessità; tra i dubbi sorti vi è quello di legittimità costituzionale per il possibile contrasto con l'art. 39 Cost. Sul punto si rimanda a BELLAVISTA, *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in *DLM*, 2024, p. 79 ss., secondo il quale un'argomentazione in grado di salvare la nuova disposizione da tale contestazione “potrebbe essere quella che faccia leva sulla circostanza che, in realtà, è il legislatore a stabilire quali trattamenti normativi debba applicare una determinata impresa, limitandosi (il medesimo legislatore) ad utilizzare come parametro i contenuti di una specifica contrattazione collettiva”. Secondo l'A., invece, un profilo problematico potrebbe essere l'eventuale contrasto del comma 1 bis dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, con l'art. 3 Cost. Difatti, “a seguito della nuova disposizione, ci sarebbero, nello stesso settore (come, per esempio, la logistica), imprese, quelle appaltatrici e subappaltatrici, obbligate a rispettarla e altre imprese, che svolgono in proprio le medesime attività (appaltate e subappaltate), non obbligate a conformarsi ad essa”.

¹³ RICCOBONO, *Logistica e diritti dei lavoratori nelle catene del valore: prospettiva qualificatoria e recenti novità legislative*, in *VTDL*, 2024, p. 455 ss.

2025; il quale introduce importanti novità in materia di vigilanza, appalto e subappalto.

All'interno di queste novità, menzioniamo la modifica della disciplina inerente alla 'patente a crediti' di cui all'art. 27 t.u.s.l. (*supra*); la novella normativa inasprisce l'impianto sanzionatorio precedentemente delineato incidendo sulla decurtazione dei crediti e sulla possibilità per le imprese di continuare a operare in caso di violazioni delle norme sulla sicurezza. Al contempo, vengono ridotte le tempistiche di decurtazione dei punti; la decurtazione ora dovrebbe decorrere fin dalla prima contestazione dell'irregolarità notificata dagli organi competenti (mentre in precedenza era necessario attendere l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione di pagamento)¹⁴.

L'intervento mira a rafforzare i controlli ispettivi; il legislatore, infatti, decide di concentrare l'attenzione delle attività ispettive verso i settori e gli ambiti di maggior rischio di irregolarità. Pertanto, l'INL, nell'orientare la propria attività di vigilanza per il rilascio della c.d. 'patente a punti', dispone in via prioritaria i controlli di competenza nei confronti dei datori di lavoro che svolgono la propria attività in regime di subappalto, pubblico o privato. Si noti ancora una volta l'attenzione dedicata alle imprese che operano in subappalto ed alle quali il legislatore decide di concedere una 'priorità' all'interno delle attività ispettive¹⁵; in tale prospettiva potremmo immaginare una maggiore interazione del ITL con la Commissione di certificazione a partire dalla notifica dell'apertura del procedimento.

Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 3, d.l. 159/2025, le imprese che operano nei cantieri edili in regime di appalto e subappalto, pubblico o privato, nonché negli ulteriori ambiti di attività a rischio più elevato, sono tenute a fornire ai propri dipendenti una tessera di riconoscimento dotata di un codice univoco anticontraffazione. Si tratta del c.d. 'badge di

¹⁴ Sul punto di veda la Nota INL 609/2026 che interviene sul tema fornendo indicazioni operative.

¹⁵ La Circolare INL n. 1 del 23 febbraio 2026 precisa che ai fini di una programmazione ispettiva mirata alle fattispecie di appalto, ciascun Ispettorato dovrà avvalersi di tutte le informazioni a disposizione, ivi comprese le informazioni disponibili sulla base delle notifiche preliminari – che, in forza delle modifiche operate dallo stesso art. 3, comma 4, lett. c), d.l. 159/2025, devono riportare anche l'indicazione delle imprese "che operano in regime di subappalto" – nonché delle informazioni che saranno rese disponibili dalla banca dati degli appalti in agricoltura (art. 2-quinquies del d.l. n. 63/2024, conv. con l. 101/2024) e dalla banca dati degli appalti della logistica (art. 1-quater del D.L. n. 73/2025, conv. con l. 105/2025).

cantiere'; esso non sostituisce la tessera di riconoscimento già prevista dal t.u.s.l., ma ne aggiunge un'ulteriore caratteristica, ossia la presenza di un codice univoco anticontraffazione. Il *badge* di cantiere sarà obbligatorio per tutte le imprese ed i lavoratori autonomi, non necessariamente qualificabili come imprese edili, che operano 'fisicamente' nei cantieri edili in regime di appalto e subappalto, pubblico o privato, e per le imprese che operano in ambiti di attività a rischio più elevato¹⁶. Ipotizziamo che la tessera utilizzata come *badge*, recante gli elementi identificativi del dipendente, costituirà un ulteriore elemento all'esame della Commissione di certificazione durante la fase istruttoria¹⁷. Tuttavia, ci sarà ancora da aspettare poiché la piena operatività di tale strumento è subordinata all'adozione di un decreto ministeriale.

4. *Segue...Sulla opportunità di certificare (anche) il contratto di appalto*

L'art. 2 del Regolamento richiede anche la "presenza di personale, in percentuale non inferiore al 30 per cento della forza lavoro, con esperienza almeno triennale relativa a lavori in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, assunta con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero anche con altre tipologie contrattuali o di appalto, a condizione, in questa seconda ipotesi, che i relativi contratti siano stati preventivamente certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Tale esperienza deve essere necessariamente in possesso dei lavoratori che svolgono le funzioni di preposto" (art. 2, co. 1, let. c).

Tale disposizione impone alle imprese di impiegare personale qualificato, stabilendone i requisiti minimi e la tipologia contrattuale, la quale deve essere generalmente di tipo subordinato a tempo indeterminato¹⁸. Qualora l'impresa

¹⁶ Tali ambiti saranno da individuare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le organizzazioni dei datori di lavoro e le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

¹⁷ Il *badge* di cantiere sarà disponibile anche in modalità digitale, tramite strumenti digitali nazionali interoperabili con la piattaforma del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SHISL).

¹⁸ La misura del trenta per cento prescritta dalla norma deve intendersi riferita al personale impiegato sulla specifica attività, ossia, il gruppo di lavoro utilizzato per quelle determinate lavorazioni e non al numero complessivo della forza lavoro presente in azienda. Sul punto si veda la nota del Ministero del Lavoro n. 11649 del 27 giugno 2013.

decida di utilizzare lavoratori assunti con altre tipologie contrattuali, allora dovrà procedere alla certificazione anche dei singoli contratti di lavoro.

Probabilmente stiamo parlando del requisito più controverso tra quelli richiesti alle imprese al fine di operare negli ambienti confinati ed a rischio inquinamento; anche a causa dell'infelice formulazione letterale, sorgono, infatti, dubbi sulla necessità di certificare il contratto commerciale di appalto (a differenza della certificazione del contratto di subappalto, sulla cui obbligatorietà non vi sono dubbi). Allo stesso tempo, non è chiaro se sussista un vincolo di certificare i contratti flessibili nell'ambito del contratto di subappalto nel caso in cui il gruppo di lavoro non raggiungesse il trenta per cento dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato.

Su tali aspetti, o quanto meno su una parte di essi, si è espresso anche l'Ispettorato del lavoro che ha tentato di fornire indicazioni operative e chiarimenti; tuttavia, persistono, ad oggi, i dubbi degli addetti ai lavori¹⁹. Una parte della dottrina ritiene eccessivamente gravoso imporre la certificazione anche del contratto commerciale di appalto e ritiene sufficiente l'obbligo di certificazione dei soli contratti di lavoro 'atipici'²⁰. Un diverso orientamento dottrinale, invece, ritiene che – nonostante l'assenza di una puntuale prescrizione normativa – potrebbe comunque essere opportuno certificare anche il contratto commerciale di appalto.

Questa seconda visione, con la quale si concorda, non si limita al dato letterale della norma e preferisce attribuire maggiore importanza ad alcuni

¹⁹ Il riferimento è alle note INL del 24 gennaio 2024, n. 694 e del 7 marzo 2024, n. 1937. Sul punto di rimanda a: BENINCASA, *Alcune osservazioni critiche sulla nota INL n. 694/2024 in materia di certificazione dei contratti di appalto in ambienti confinati*, in *DRI*, 2024, p. 255 ss.; CENERI, *Effetti della certificazione dei contratti di lavoro*, in *DPL*, 2024, p. 557 ss.; DEL VECCHIO, *La certificazione (ex art. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003) dei contratti di appalto e subappalto in ambienti sospetti di inquinamento o confinati*, in *DSL*, 2024, p. 90 ss.; PANCI, *La particolare ipotesi della certificazione per ambienti confinati*, in MEZZACAPO, PRETEROTI, CAIROLI (a cura di), *La Commissione di certificazione*, Ambienteditto Editore, 2025, pp. 233-234; ELMO, *La sicurezza del lavoro negli ambienti confinati*, cit., p. 107;

²⁰ Si veda: CIUCCIOVINO, *Certificazione dei contratti di lavoro*, in DEL PUNTA, ROMEL, SCARPELLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto - i tematici*, Giuffrè, 2023, p. 1 ss. In senso concorde: DEL VECCHIO, *La certificazione dei contratti di appalto e subappalto in ambienti sospetti di inquinamento o confinati*, in CIUCCIOVINO, ALVINO, GIOVANNONE, LAMBERTI (a cura di), *Teoria e prassi della certificazione dei contratti, dell'autonomia negoziale assistita e della conciliazione delle controversie di lavoro*, Roma Tre-Press, 2024, p. 319, secondo cui "un obbligo di certificazione sarebbe incompatibile con la essenziale volontarietà dell'istituto ai sensi dell'art. 75 del d. lgs. 276/2003".

principi di fondo; tra essi, si intende mettere in risalto il dovere pubblicistico di sicurezza e di responsabilizzazione del committente. Al contempo, questa prospettiva valorizza lo strumento della certificazione come strumento di *due diligence*²¹.

D'altronde, lo scopo di un sistema di qualificazione delle imprese dovrebbe essere quello di escludere dal mercato operatori non regolari e, al contempo, premiare i soggetti più virtuosi; ossia quelli maggiormente affidabili sotto il profilo tecnico e professionale. Pertanto, sarebbe opportuno garantire questo tipo di controllo lungo tutta la catena del valore, al fine di sostenere il corretto comportamento aziendale in termini di responsabilizzazione della filiera²².

5. La formazione del personale coinvolto: alcune recenti novità

Come abbiamo avuto modo di anticipare, una formazione specifica ed un addestramento mirato del personale coinvolto costituiscono requisiti indispensabili per operare in ambienti confinati e/o inquinati (*infra*).

Con riferimento alla formazione preme evidenziare alcune novità intervenute con la conclusione del recente Accordo Stato-Regioni sulla formazione per la salute e sicurezza sul lavoro²³.

²¹ BARBERIO, *op. cit.*, p. 162; LIPPOLIS, *Obbligo di certificazione dei contratti di lavoro: luoghi confinati e ambienti sospetti di inquinamento*, in *DPL*, 2024, p. 512, secondo cui un'interpretazione logico-sistematica del D.P.R. n. 177/2011 porterebbe "a ritenere obbligatoria la certificazione anche degli appalti (o quantomeno di quelli in cui siano ipotizzabili interferenze fra gli operatori all'interno di quei luoghi pericolosi)". In questo senso anche BENINCASA, *Obblighi di certificazione in ambienti confinati: l'INL fa retromarcia, ma restano dubbi sugli appalti*, in *Bollettino ADAPT*, 2024.

²² DEL VECCHIO, *La certificazione (ex art. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003)* cit. p. 90, secondo cui, pur non essendo configurabile un vero e proprio obbligo di certificazione, si incentiverebbero "pratiche virtuose tra soggetti privati, fornendo agli stessi un importante strumento di raggiungimento di obiettivi di politica sociale inserendosi, in senso lato, in sistemi di 'Due diligence' (anche in riferimento alla scelta del contraente in un contratto di appalto/subappalto)". In tal senso, la certificazione garantisce una maggiore responsabilizzazione, trasparenza e 'verificabilità' del corretto operare degli imprenditori coinvolti nel subappalto e ciò si pone in linea con la *ratio* di potenziare la prevenzione sulla scorta della selezione degli operatori commerciali maggiormente affidabili.

²³ Il riferimento ovviamente è al nuovo Accordo Stato-Regioni sulla formazione per la salute e sicurezza sul lavoro, approvato il 17 aprile 2025 e in vigore dal 24 maggio 2025 (GU n. 119).

In base ai contenuti del nuovo Accordo, cambia la durata minima della formazione obbligatoria per i lavoratori, i datori ed i lavoratori autonomi che operano in ambienti confinati e/o inquinati; difatti, la durata minima prevista oggi è di dodici ore (anziché otto ore come previsto nel precedente accordo).

Gli obiettivi del corso di formazione sono: illustrare i concetti di pericolo, danno e prevenzione che si riscontrano in una attività lavorativa svolta in uno spazio confinato; illustrare le misure di prevenzione degli infortuni; far acquisire le competenze necessarie per l'utilizzo dei dispositivi, delle attrezzature di lavoro e delle strumentazioni messi a disposizione per affrontare i rischi; illustrare le procedure di gestione delle emergenze, evacuazione e primo soccorso. A tal fine, il corso è strutturato in moduli sia pratici sia teorici (tecnico-giuridici).

Si noti che tra i soggetti destinatari della formazione obbligatoria troviamo incluso anche il datore di lavoro; diversamente da quanto previsto dal Regolamento, che impone una formazione specifica a carico del datore di lavoro solo ove impiegato nelle attività. Una modifica necessaria dato che il datore si colloca al centro del sistema di prevenzione; e pur non partecipando attivamente alle attività, resta il primo responsabile della salute e della sicurezza e colui che deve controllare e scegliere i suoi delegati²⁴.

Il coinvolgimento del datore negli obblighi formativi appare in linea anche con il dettato dell'art. 37, co. 7, t.u.s.l., così come modificato dal d.l. 146/2021; quest'ultimo richiede che anche il datore di lavoro, unitamente ai dirigenti ed ai preposti, riceva una adeguata e specifica formazione nonché un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Per quanto concerne le modalità di erogazione dei corsi di formazione e aggiornamento, si evidenzia che nel nostro caso i contenuti formativi non potranno essere erogati in modalità "a distanza", c.d. *e-learning*. Una scelta preannunciata se consideriamo che l'art. 37, comma 7-ter, t.u.s.l., prescrive che "per assicurare l'adeguatezza e la specificità della formazione nonché l'aggiornamento periodico dei preposti [...] le relative attività formative devono essere svolte *interamente con modalità in presenza*". Una disposizione che già lasciava presumere una diversa considerazione riservata dal legisla-

²⁴ Si v. la pronuncia Cass. pen. 15 febbraio 2024 n. 6790, sulla responsabilità del datore in caso di individuazione di un preposto inidoneo.

tore alla formazione erogata in presenza; ritenuta, probabilmente, il metodo migliore per determinati ruoli dotati di maggiore responsabilità, come appunto i preposti. Se questo è vero, dobbiamo presumere che anche per i datori di lavoro sarà prevista una modalità di formazione ‘tradizionale’²⁵.

Medesima attenzione anche in relazione all’aggiornamento; esso non può essere ottemperato per mezzo della partecipazione a convegni o seminari qualora riguardi la formazione specifica dei lavoratori, preposti, lavoratori, datori di lavoro e lavoratori autonomi che operano in ambienti sospetti di inquinamento o confinati.

²⁵ ELMO, *La sicurezza del lavoro negli ambienti confinati*, cit., p. 112.

Abstract

Il saggio si propone di mettere in luce il sistema di qualificazione delle imprese delineato dal Dpr 177/2011; il quale, seppur limitatamente al settore degli ambienti confinati e/o inquinati, fissa una precisa regolamentazione a tutela dei lavoratori coinvolti. Esattamente in questa prospettiva si intende valorizzare i contenuti e le potenzialità di tale normativa in riferimento al settore dei contratti pubblici, evidenziando come l'istituto della certificazione dei contratti si riveli uno strumento utile anche in questo specifico ambito.

The paper aims to highlight the business qualification system outlined by Dpr 177/2011, which, although limited to the confined and/or polluted environments sector, establishes precise regulations to protect the workers involved. From this perspective, we have attempted to enhance the content and potential of the Regulation from the perspective of public contracts, highlighting how the institution of contract certification proves to be a useful tool in this specific area as well.

Keywords

Certificazione dei contratti, ambienti di lavoro confinati e/o inquinati, frammentazione dei processi produttivi, tutele dei lavoratori, salute e sicurezza.

Certification of contracts, confined and/or polluted working environments, fragmentation of production processes, worker protections, health and safety.

Marco Cappai

**Allineare le politiche pubbliche:
l'efficacia automaticamente ostativa del provvedimento
di interdizione ex art. 14 TUSL**

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il procedimento composito di sospensione-interdizione di cui all'art. 14 TUSL: scansione procedimentale; garanzie; natura giuridica del potere; riparto di giurisdizione. 3. *Ratio* della fattispecie (automaticamente) ostativa di cui all'art. 94, comma 5, lett. a) CCP. 4. Possibili spazi di disallineamento nel perseguimento delle politiche generali, allineate, del TUSL e del CCP. 4.1. Finalità cautelari e natura complessa del procedimento. 4.2. La difficile convivenza tra un provvedimento contingente e il principio di continuità del possesso dei requisiti. 5. Alcune proposte conclusive.

1. Introduzione

Ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, recante il Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (TUSL), l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) adotta un provvedimento di sospensione quando, al momento dell'accesso ispettivo, riscontra determinati coefficienti di lavoro irregolare o gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro (comma 1). Per tutto il periodo di sospensione è fatto divieto all'impresa di contrarre "con la pubblica amministrazione e con le stazioni appaltanti". Spetta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) adottare il provvedimento interdittivo (comma 2).

L'art. 94, comma 5, lett. a) d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante il Codice dei contratti pubblici (CCP), dispone che è automaticamente escluso dalle procedure di gara l'operatore economico destinatario, *inter alia*, dei provvedimenti interdittivi di cui all'art. 14 TUSL.

Muovendo da questa norma di collegamento intersettoriale, il contributo indaga le relazioni funzionali tra i due plessi disciplinari della sicurezza sul lavoro e dei contratti pubblici.

Lo studio è strutturato in quattro parti.

In primo luogo, si inquadrerà il procedimento amministrativo composito disciplinato dall'art. 14 TUSL, anche al fine di identificare le relative garanzie procedimentali, la natura giuridica dei poteri (di sospensione e interdizione) ivi regolati e il connesso riparto di giurisdizione (§ 2).

In secondo luogo, si illustreranno le ragioni di sistema che rendono opportuna l'opzione legislativa di qualificare il provvedimento interdittivo di cui all'art. 14 TUSL, al pari di ogni altra misura da cui derivi il divieto a contrarre con la p.a., come causa di esclusione automatica (§ 3).

In terzo luogo, verrà posta in discussione la scansione bifasica del procedimento di sospensione-interdizione disegnato dall'art. 14 TUSL e, più in particolare, lo sdoppiamento delle sottese competenze amministrative. Tanto, attraverso l'illustrazione di due casistiche suscettibili di collidere con il ricercato allineamento delle politiche pubbliche (§ 4).

Le considerazioni svolte consentiranno, infine, di formulare alcune proposte per rendere ancor più saldo il legame tra le finalità di interesse generale perseguite dal TUSL e dal CCP (§ 5).

2. *Il procedimento composito di sospensione-interdizione di cui all'art. 14 TUSL: scansione procedimentale; garanzie; natura giuridica del potere; riparto di giurisdizione*

L'art. 14 TUSL disciplina una sequenza di tre procedimenti amministrativi tra loro collegati.

Il primo di questi è un presupposto implicito dell'intera disciplina e rimane estraneo al dettato della norma. All'origine della catena procedimentale vi è, infatti, sempre un accesso ispettivo. Se gli accertamenti hanno ad oggetto la regolarità del rapporto di lavoro, la competenza spetta unicamente agli Ispettorati territoriali del lavoro (ITL), le articolazioni territoriali dell'INL; se vertono su salute e sicurezza sul lavoro, la competenza è condivisa tra gli ITL e i servizi ispettivi delle Aziende sanitarie locali (ASL); se si appuntano sulla prevenzione antincendio, procede in via esclusiva il Comando provinciale dei vigili del fuoco. Si tratta di procedimenti che non

ricevono grande attenzione da parte del legislatore, rimanendo governati da singole normative speciali, piuttosto scarse nei contenuti¹. Come si avrà modo di vedere, tali procedimenti assumono, tuttavia, particolare importanza, giacché orientano in modo decisivo (crystallizzandone l'ambito materiale) il contenuto dei successivi provvedimenti.

A seguito dell'accesso ispettivo deve essere attivato d'ufficio, al ricorrere di determinate condizioni, il procedimento di sospensione, che potrebbe definirsi procedimento principale (o base).

Segnatamente, se a seguito di accesso ispettivo, emerge che:

i) almeno il 10 % dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro risulta occupato, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro ovvero inquadrato come lavoratore autonomo occasionale in assenza delle condizioni richieste dalla normativa (c.d. lavoro irregolare oltre soglia); o

ii) sussistono gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro (elencate tassativamente nell'All. I)², l'INL provvede "per il tramite del proprio personale ispettivo nell'immediatezza degli accertamenti" o entro sette giorni dalla ricezione del verbale ispettivo, in caso di accesso condotto da altre Amministrazioni³, all'adozione di un provvedimento di sospensione della singola unità produttiva (approccio per cantiere/sede/attività). In ossequio al principio di proporzionalità, la misura sospensiva può essere limitata alle sole attività svolte da lavoratori singolarmente individuabili⁴. Proprio sul presupposto che l'attività d'impresa possa proseguire, l'INL può imporre, unitamente al provvedimento di sospensione, "specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro" (art. 14, comma 1, ultimo periodo).

¹ Per quanto concerne gli accessi ispettivi condotti dagli ITL dell'INL, cfr. artt. 8-9 d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520 e 13 d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124.

² Le principali categorie di rischio considerare dall'elenco sono: i) rischi di carattere generale (mancata adozione documento di valutazione rischi – DVR; piano di emergenza ed evacuazione (PEE); ecc.); ii) rischio di caduta dall'alto; iii) rischio di seppellimento; iv) rischio di elettrocuzione; v) rischio d'amianto.

³ Art. 14, comma 3 TUSL.

⁴ In particolare, quando la grave violazione in materia di sicurezza consiste nell'omesso addestramento (All. I, n. 3) o nell'omessa fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto – DPC (All. I, n. 6).

Il provvedimento di sospensione ha natura vincolata⁵ e durata perpetua. Esso può essere revocato nei casi previsti dall'art. 14, comma 9 TUSL⁶, ove il termine 'revoca' non viene utilizzato nell'accezione propria del diritto amministrativo generale⁷, bensì in senso processuale, evocando la revoca della misura cautelare a seguito di riesame⁸. L'INL non dispone di discrezionalità amministrativa ai fini del ritiro del provvedimento di sospensione. Ciò è coerente con la natura vincolata del potere di primo grado.

La definizione del procedimento (base) di sospensione dà impulso, sempre d'ufficio, al procedimento (collegato) di interdizione. In particolare, l'INL dà comunicazione del provvedimento di sospensione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e al MIT "per gli aspetti di rispettiva competenza al fine dell'adozione, da parte del [MIT], del provvedimento interdittivo"⁹. Il contenuto del provvedimento di interdizione è per un verso più ampio rispetto alla sospensione, se si considera che viene seguito un approccio "per impresa" in luogo che "per attività" (o, ove possibile, per attività svolte da lavoratori individuabili). Al contempo, il provvedimento di interdizione ha un perimetro più ristretto rispetto a quello di sospensione, se si considera che il primo interessa solo i contratti con le p.a., mentre il secondo si estende a qualsiasi attività. Con le modifiche introdotte dal c.d. Decreto fiscale, la durata del provvedimento interdittivo coincide con il periodo di sospensione. Viene così superato l'assetto precedente, in cui l'interdizione poteva avere una durata superiore¹⁰.

⁵ A far data dal 2021 (adozione del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146, "Decreto Fiscale"), nel comma 1 dell'art. 14 TUSL si è passati da "*possono adottare*" a "*adottano*" e da "*gravi e reiterate*" a "*gravi*" violazioni in materia di tutela della sicurezza e della salute. V. anche, nello stesso senso, Circolare INL n. 3/2021.

⁶ Ai sensi dell'art. 14, comma 9 TUSL, il provvedimento di sospensione è revocato in caso di: regolarizzazione dei lavoratori/ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro/rimozione delle conseguenze pericolose delle stesse violazioni/pagamento di somme aggiuntive.

⁷ Art. 21-*quinquies* l. 7 agosto 1990, n. 241.

⁸ Artt. 669-*decies* o 669-*terdecies* c.p.c.; 299, comma 1 c.p.p.; 58 c.p.a.

⁹ Art. 14, comma 2 TUSL.

¹⁰ Nella formulazione originaria, l'art. 14 comma 1 prevedeva una durata "pari alla citata sospensione nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni". A partire dalle modifiche introdotte dal d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. Decreto destinazione Italia), e fino alle ulteriori modifiche di cui al Decreto fiscale, il medesimo comma prevedeva invece che "nel caso

Per quanto concerne le garanzie procedurali applicabili ai poteri in commento, merita segnalare la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 14 TUSL, nella parte in cui escludeva che i provvedimenti ivi regolati dovesse-
 ro esser sorretti da una motivazione¹¹. A seguito delle modifiche apportate dal Decreto Fiscale, l'art. 14, comma 5 prevede che “ai provvedimenti di cui al presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241”.

La novella lascia irrisolto il problema dell'applicabilità, ai procedimenti in esame, delle altre garanzie procedurali previste nella l. 241.

In riferimento all'istituto della comunicazione di avvio del procedimento¹², ad esempio, si sono registrati due orientamenti giurisprudenziali. Secondo il primo, atteso che il provvedimento di sospensione deve essere assunto, quando possibile, ‘nell'immediatezza’ dell'accesso ispettivo, la comunicazione di avvio sarebbe *inutiter data* e la sua assenza potrebbe dirsi giustificata da ‘ragioni di celerità’, ai sensi dell'art. 7 l. 241. In ogni caso, l'omissione sarebbe sanabile *ex art. 21-octies*, comma 2, l. 241. Del resto, la sentenza della Consulta si sarebbe appuntata sul solo dovere di motivazione¹³. Secondo un diverso orientamento, invece, la comunicazione di avvio sarebbe di regola dovuta anche per questa tipologia procedimentale e potrebbe essere omessa solo a fronte dell'illustrazione delle specifiche ragioni di urgenza, che non potrebbero dunque considerarsi *in re ipsa*¹⁴.

in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia pari o superiore al 50 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, ovvero nei casi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ovvero nei casi di reiterazione la durata è incrementata di un ulteriore periodo di tempo pari al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni; nel caso di reiterazione la decorrenza del periodo di interdizione è successiva al termine del precedente periodo di interdizione; nel caso di non intervenuta revoca del provvedimento di sospensione entro quattro mesi dalla data della sua emissione, la durata del provvedimento è pari a due anni, fatta salva l'adozione di eventuali successivi provvedimenti di rideterminazione della durata dell'interdizione a seguito dell'acquisizione della revoca della sospensione”.

¹¹ C. Cost. 5 novembre 2010 n. 310, su cui CASSATELLA, *Il dovere di motivazione discorsiva degli atti amministrativi*, in *GDA*, 2011, p. 401 ss.

¹² Art. 7 l. 241/1990.

¹³ Tar Lazio, Sez. V-ter, 18 marzo 2024 n. 5371, non appellata; Tar Calabria, Sez. I, 13 settembre 2019 n. 555, non appellata; Tar Abruzzo, Sez. I, 2 marzo 2021 n. 71 non appellata.

¹⁴ Tar Liguria, Sez. I, 11 aprile 2017 n. 318, non appellata, in cui – va precisato – il Tribunale ha accolto il vizio formale peritandosi anche di verificare la (in)applicabilità dell'art. 21-octies, comma 2 legge n. 241/1990, ritenendo che gli argomenti di merito addotti, per la

Nonostante l'apparente posizione di chiusura mostrata, sul punto, dal novellato art. 14, comma 5 l. 241, conserva attualità la posizione dottrinale secondo cui ai procedimenti in questione devono applicarsi, come regola generale, tutte le previsioni della l. 241 con essi compatibili. Tra queste, non rientra la comunicazione di avvio: ove anticipata, essa annullerebbe l'effetto sorpresa tipico dell'accesso ispettivo; ove contestuale, essa si rivelerebbe sostanzialmente inutile, data la natura estemporanea delle operazioni ispettive, che orientano in modo decisivo il provvedimento di sospensione, adottato nell'imminenza dell'accesso o, al più tardi, entro sette giorni¹⁵.

Questa conclusione stimola una riflessione, più generale, sulla necessità di dedicare maggiore attenzione al procedimento di accesso ispettivo¹⁶, vera sede di formazione del provvedimento amministrativo.

Ad esempio, posto che secondo la giurisprudenza amministrativa successiva alla declaratoria di illegittimità costituzionale del 2010 l'obbligo di motivazione del provvedimento di sospensione può ritenersi assolto con un semplice rinvio *per relationem* al verbale ispettivo¹⁷, sembra imprescindibile che, almeno tale atto, rechi un'adeguata motivazione, a garanzia degli artt. 97, 24 e 113 Cost., nonché 41 e 47 CDFUE.

L'importanza di modellare discipline ispettive rispettose dei diritti fondamentali dell'individuo – e, in particolare, del diritto al rispetto del domicilio di cui all'art. 8 CEDU – è stata rimarcata, anche di recente, dalla Corte

prima volta, dal datore di lavoro in giudizio fossero sufficienti a porre seriamente in dubbio la presunta irregolarità del rapporto di lavoro su cui poggiava il provvedimento sospensivo.

¹⁵ ELEFANTE, *Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale contra ius laboris dal Tar Veneto al recente testo unico in materia di sicurezza nei luoghi lavoro: quando la cura è peggiore della malattia*, in *FA TAR*, 2008, p. 923 ss.: «la l. n. 241/1990, seppur legge generale del procedimento amministrativo, deve ritenersi applicabile al provvedimento di sospensione tenendo presente le peculiarità specifiche che connotano quest'ultimo e che lo differenziano da un ordinario provvedimento amministrativo, se non altro perché il relativo procedimento di adozione si inserisce, come sub-procedimento, in quello inizialmente di natura marcatamente ispettiva». Secondo lo stesso A., inoltre, «se l'avviso di avvio del procedimento fosse comunque adottato in sede di accesso ispettivo, dopo aver accertato i presupposti legali ma prima dell'adozione del provvedimento di sospensione, lo stesso brillerebbe per inutilità».

¹⁶ In argomento, v. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), *Linee guida sui principi generali delle ispezioni del lavoro*, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2023. Per una prospettiva storica del quadro normativo nazionale, v. NOTARTOMASO, PERINO, *Il servizio ispezione del lavoro: storia, compiti e funzioni*, in *ISL*, 2010.

¹⁷ Tar Lazio, n. 5371/2024, cit.

di Strasburgo, con argomenti di ordine generale che paiono pienamente estensibili, *mutatis mutandis*, alla materia che ci occupa¹⁸.

Venendo alla natura giuridica del potere di sospensione *ex art. 14*, comma 1 TUSL, si può dar conto delle seguenti posizioni.

Secondo una prima tesi, espressa sulla base della formulazione originaria della norma, il provvedimento di sospensione avrebbe natura esclusivamente preventivo-cautelare¹⁹.

Dopo il Decreto Fiscale, parte della dottrina ha invece riconosciuto al potere di sospensione natura esclusivamente (o prevalentemente) sanzionatoria²⁰, mentre altra parte della dottrina ha identificato, con l'avallo della giurisprudenza maggioritaria, un provvedimento di tipo interdittivo, a carattere vincolato, con natura sanzionatoria e finalità cautelare²¹.

A giudizio di chi scrive, il provvedimento di sospensione di cui al comma 1 presenta finalità cautelari e solo latamente sanzionatorie²², come attesta la struttura del sub-procedimento di revoca e il vincolo di destinazione delle somme aggiuntive ivi previste. Il potere interdittivo di cui al comma 2, invece, ha una prevalente funzione cautelare, con cui si fonde, però, anche

¹⁸ Corte EDU, Sez. I, 6 febbraio 2025, *Italgomme Pneumatici S.r.l. e al. c. Italia*, ricc. nn. 36617/18 e al., concernente l'accesso e l'ispezione dei locali commerciali, da parte di ufficiali o agenti della Guardia di Finanza o dell'Agenzia delle Entrate, delle sedi legali o dei locali adibiti all'esercizio dell'attività professionale dei ricorrenti, nonché l'esame, la copia e il sequestro (in alcuni casi) delle loro scritture contabili, dei libri sociali, delle fatture e di altri documenti obbligatori relativi alla contabilità, nonché di molti altri documenti di diverso tipo rilevanti ai fini dell'accertamento fiscale.

¹⁹ ELEFANTE, *Il provvedimento di sospensione*, cit., il quale aggiunge che "proprio sul presupposto della natura amministrativo-cautelare del provvedimento sospensivo ... il legislatore, nel rispetto del principio del *ne bis in idem*, lascia ferme le sanzioni *aliunde* previste dalla normativa vigente, tra le quali, in particolare, quelle amministrative".

²⁰ CASU, "Io era tra color che son sospesi...". *Incertezze applicative e prospettive future del nuovo provvedimento di sospensione ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 dopo il d.l. n. 146/2021*, in DSL, 2023.

²¹ ANGELINI, *Il sistema istituzionale di vigilanza e controllo nel diritto della sicurezza sul lavoro. Efficacia, limiti e potenzialità*, in GOTTARDI (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità della società dell'inclusione*, Giappichelli, 2016, p. 192; RAUSEI, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza*, in LG, 2022, p. 1008; BOCCAFURNI, *La sospensione dell'attività imprenditoriale ex art. 14 D.lgs. n. 81/2008 e le recenti attribuzioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro dopo le Leggi 215/2021 e 51/2022*, in LP, 2023, p. 651. In giurisprudenza, Tar Piemonte, sez. II, 24 settembre 2016 1164; Tar Puglia, sez. III, 24 settembre 2019 n. 1215, in *parte qua*, da Cons. St., sez. III, 15 giugno 2020 n. 3832; Tar Lazio, sez. II, 5 febbraio 2019 n. 82.

²² Così Cons. St., n. 3832/2020, cit.: "il provvedimento di sospensione in parola associa ad una funzione latamente sanzionatoria, una funzione più specificatamente cautelare".

una valenza sanzionatoria in senso stretto²³. L'interdizione opera, infatti, in via automatica per l'intera durata di efficacia della sospensione e in relazione all'intera impresa, senza possibilità alcuna di gradazione. Dal che sembra potersi trarre anche un intento punitivo²⁴.

Tali conclusioni incidono sul riparto di giurisdizione.

Se si trattasse di fenomeno a carattere (prevalentemente) sanzionatorio in senso stretto, la cognizione dei provvedimenti in questione sarebbe devoluta al g.o. Non solo secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza di legittimità, criticato da autorevole dottrina²⁵, ma per scelta legislativa espressa, giacché l'art. 6, comma 4, lett. a) d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 dispone l'applicazione del rito del lavoro per l'impugnazione delle sanzioni amministrative e la competenza del Tribunale quando la sanzione (*recte*: l'ordinanza ingiuntiva oggetto di opposizione *ex* art. 18 l. 689/1981) è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Come visto, però, ci si trova al cospetto di provvedimenti a contenuto misto: la sospensione ha finalità cautelari e ripristinatorie, dunque solo la-

²³ Questa conclusione presuppone l'accoglimento, quantomeno a fini tassonomici, della tradizionale distinzione tra sanzione in senso stretto e sanzione in senso lato, con il riconoscimento di uno spazio tendenzialmente autonomo per le sanzioni disciplinari. Parte della dottrina, tuttavia, distingue tra sanzioni pecuniarie, sanzioni disciplinari e sanzioni interdittive, escludendo che le sanzioni amministrative "in senso ampio" (o "lato") dal fenomeno. Possedendo natura esclusivamente ripristinatoria, queste ultime non potrebbero infatti rientrare nel concetto di "sanzione amministrativa". Cfr., ad. es., MATTARELLA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2023, p. 217.

²⁴ *Contra*, però, v. Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2021, n. 386: "La misura interdittiva – essendo preferibile tale terminologia, che corrisponde alla qualificazione di misura di prevenzione settoriale e generale de futuro, piuttosto che quella di misura sanzionatoria, o sanzione, pure invalsa nella prassi (cfr. Cons. St. 23 luglio 2018 n. 4427) – ha [...] effetti preventivi diretti consistenti nell'inibizione, o sospensione, della possibilità per l'operatore economico di partecipare alle gare".

²⁵ SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, 1974, p. 877 ss.; SANDULLI M.A., *Sanzioni amministrative*, *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1992, p. 18, secondo cui "nell'adozione dei provvedimenti sanzionatori (puri) l'autorità amministrativa agisce [...] nell'esercizio di una specifica potestà [amministrativa], nei cui confronti il contravventore, qualunque sia il bene colpito, deve riconoscersi titolare di un mero interesse legittimo". Da ciò l'A. ricava la conclusione per cui simili posizioni (appunto, di interesse legittimo) dovrebbero esser tutelate "dinanzi al giudice amministrativo", salvo constatare l'opposta scelta compiuta dal legislatore del 1981; SEVERINI, *Sanzioni amministrative interdittive e giurisdizione (sugli eccessi di velocità dei taxi acquiei nella laguna di Venezia)*, in *Foro amm. (TAR)*, 2007, p. 436 ss.; CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, Editoriale scientifica, 2017, p. 394.

tamente sanzionatorie; nell'interdizione vi è anche un intento punitivo, ma tale finalità appare recessiva rispetto a quella cautelare. Tale inquadramento consente di propendere per la giurisdizione amministrativa, in applicazione dei criteri di prevalenza (in specie, degli aspetti cautelari-reintegrativi su quelli strettamente punitivi)²⁶ e di attrazione (essendo il provvedimento interdittivo conseguenza automatica e indefettibile di quello sospensivo, è la natura giuridica del secondo a radicare la giurisdizione)²⁷. Dopo alcune pronunce di segno contrario²⁸, anche la giurisprudenza amministrativa è approdata – sia pure con argomenti in parte diversi – alle medesime conclusioni²⁹.

3. Ratio della fattispecie (automaticamente) ostativa di cui all'art. 94, comma 5, lett. a) CCP

L'art. 94, comma 5, lett. a) CCP – lo si è visto – ha qualificato la misura interdittiva ex art. 14 TUSL come causa di esclusione automatica dalle procedure di gara indette dal committente pubblico.

L'automatismo espulsivo conferma che, dal punto di vista della tutela di diritti del lavoratore, sussiste piena identità di fini tra TUSL e CCP. Il Consiglio di Stato ha più volte chiarito che l'onere della p.a. di verificare il rispetto delle regole giuslavoristiche, tanto in sede di ammissione quanto di valutazione delle offerte, realizza gli interessi pubblici alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché, indirettamente, il diritto a ricevere un'equa

²⁶ CIMINI, *Il potere sanzionatorio* cit., 409; TOSCHEI, *La giurisdizione nelle sanzioni amministrative*, in CAGNAZZO, TOSCHEI, TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, 2016, p. 1059.

²⁷ Ad esempio, per quanto concerne le misure interdittive, la sospensione della patente di guida nelle more del processo penale è considerata prevalentemente cautelare, e dunque estranea all'area criminale (C. Eur. Dir. Uomo, Grande Camera, *Escoubet c. Belgio*, 28 ottobre 1999, ric. n. 26780/95, § 38), mentre la sospensione della patente accessoria a una condanna penale assume una funzione anche (e prevalentemente) punitiva (C. Eur. Dir. Uomo, 13 dicembre 2005, *Nilsson c. Svezia*, ric. n. 73661/01).

²⁸ Tar Piemonte n. 1164/2016 cit.; Tar Lazio n. 82/2019 cit.; Tar Puglia n. 1215/2019 cit.

²⁹ Cons. St., sez. VI, 16 febbraio 2017 n. 70 e III n. 3832/2020 cit., nonché, dopo la riforma del 2021, TAR Campania, sez. I, 17 febbraio 2025, n. 1337.V. anche, in tema di provvedimenti di disposizione ex art. 14 d.lgs. n. 124 del 2004 ma con statuizioni estensibili al caso di specie, Cons. St., sez. III, 21 marzo 2024 n. 2778, ove si statuisce che, salvo diversamente disposto, il g.a. è “giudice naturale ad offrire tutela contro gli atti degli Ispettori del Lavoro”.

retribuzione³⁰. Lo stesso dicasi per il contrasto del lavoro irregolare, tenuto anche conto dell'equazione per cui un lavoratore irregolare è un lavoratore non formato sotto il profilo antinfortunistico. In riferimento a diversa fattispecie, ma con considerazioni senz'altro valide anche in questo ambito, la Corte costituzionale ha affermato che l'"automatismo espulsivo [risponde] all'esigenza perseguita dal nuovo codice dei contratti pubblici di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo"³¹.

L'armonia tra gli obiettivi di politica generale sottesi al TUSL e al CCP risulta ancor più evidente se si considera l'effetto di traino che la previsione Codicistica è suscettibile di spiegare sull'intera economia. Al riguardo, merita ricordare che in Italia, secondo le rilevazioni ISTAT, l'Amministrazione compra beni e servizi per un valore pari a circa il 12 % del PIL. Le dimensioni complessive del mercato "pubblico" stimolano un elevato numero di imprese a conformarsi alle prescrizioni poste, a pena di esclusione, dal CCP. Ciò produce un effetto volano (*spill-over*) sull'intera economia, incoraggiando l'adozione di migliori pratiche che, una volta a regime, potranno applicarsi anche ai contratti interamente governati al diritto privato.

Ciò detto, alla luce del principio di non contraddizione ordinamentale, si potrebbe essere portati a negare, o quantomeno ridimensionare, la portata innovativa dell'art. 94, comma 5, lett. a) CCP, attribuendovi un valore sostanzialmente ricognitivo. Invero – potrebbe dirsi – il divieto di contrarre

³⁰ Cons. St, sez.V, 20 febbraio 2024 n. 1677: "La necessaria indicazione degli oneri per la sicurezza aziendale risponde [...] all'esigenza di tutela del lavoro sotto il profilo della salute e della sicurezza dei lavoratori (art. 32 Cost.), così come l'altrettanto necessaria indicazione dei costi della manodopera tutela il lavoro per il profilo relativo alla giusta retribuzione di cui all'art. 36 Cost."

³¹ C. cost. 19 giugno 2025 n. 80, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. (e, indirettamente, degli artt. 32 e 36 Cost.), dell'art. 22, comma 13 l. Prov. Bolzano 16 luglio 2024, n. 2, nella parte in cui esonerava gli operatori economici dall'indicare nell'offerta economica, a pena di esclusione, i costi di manodopera e sicurezza e differiva l'insorgenza di tale obbligo al momento successivo alla formazione della graduatoria, limitandolo, peraltro, all'operatore classificatosi per primo. Secondo la normativa statale, l'operatore economico è tenuto a indicare, a pena di esclusione, nell'offerta economica i costi di manodopera e sicurezza (art. 108, comma 9 CCP). Inoltre, la stazione appaltante è tenuta a verificare l'offerta anormalmente bassa sulla base di tali indicazioni (art. 110, comma 1 CCP).

sancito dall'art. 14 TUSL non potrebbe che avere una conseguenza espulsiva nelle gare pubbliche.

Si è dell'avviso che, pur potendo apparire, a prima lettura, una disposizione ovvia, l'art. 94, comma 5, lett. a) CCP spieghi, comunque, un effetto utile che consente di riconoscerci un *aliquid novi*.

La previsione, infatti, non si limita a dare conto di simili misure interdittive, ma le qualifica giuridicamente, *sub specie* di causa di esclusione (automatica).

Tale opzione, razionale ma non per questo scontata, merita apprezzamento per almeno due ragioni.

In primo luogo, se – come chiarito dalla Consulta – solo l'anticipazione dei controlli in materia lavoristica alla fase di ammissione alla procedura di gara è in grado di realizzare a pieno gli obiettivi di politica generale anzi descritti, allora occorre evitare che il divieto a contrarre sancito dall'art. 14 TUSL venga accertato in una fase troppo avanzata della gara. Al riguardo, si deve altresì considerare che la dottrina penalistica si è interrogata – in ordine alla pena accessoria incapacitante prevista dall'art. 32-ter c.p., ma con argomenti che paiono estensibili anche alle misure interdittive – se l'“incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione” (o, *mutatis mutandis*, il “divieto di contrarre con la pubblica amministrazione”) precluda la sola stipula del contratto o anche la fase, antecedente, delle trattative³². Fase cui potrebbe assimilarsi, ai fini della presente analisi, la partecipazione a una gara pubblica. Ebbene, qualificando la sussistenza di provvedimenti interdittivi *ex art. 14 TUSL* come causa di esclusione, il legislatore ha risolto in radice il problema, stabilendo che il soggetto interdetto non è neanche titolato a partecipare alla procedura. Al contempo, questa scelta risponde a un criterio di economicità, giacché evita che la stazione appaltante debba prima ammettere a partecipare l'operatore economico, quindi valutarne l'offerta e, solo in ultimo, constatare l'impossibilità di contrarre³³.

³² Per la tesi limitativa, cfr. MUCCIARELLI, Sub artt. 118 e ss. della legge di modifica al sistema penale, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA, CRUGNOLA (a cura di), *Commentario delle «Modifiche al sistema penale»* (Legge 24 novembre 1981 n. 689), Giuffrè, 1982, p. 523; ZAMBUSI, *Le pene accessorie*, in RONCO (diretto da), *Commentario sistematico al codice penale, Persone e sanzioni*, Giappichelli, 2006, p. 376; per la lettura ampliativa, v. VINCIGUERRA, *Art. 120 della l. 24.11.1981, n. 689*, in *LP*, 1982, p. 454.

³³ Tale conclusione non è smentita dalla facoltà, per le stazioni appaltanti, di valersi della c.d. inversione procedimentale. Dopo aver sancito che la verifica del possesso dei requisiti di onorabilità deve essere svolta, al più tardi, prima che sia disposta l'aggiudicazione (art. 17,

In secondo luogo, l'espressa qualificazione della sanzione interdittiva quale causa di esclusione automatica garantisce anche la certezza del diritto. Nonostante il massimo impegno profuso dalla Commissione che ha predisposto lo schema di CCP nella stesura di un testo onnicomprensivo, non esiste, infatti, una riserva di Codice in materia di cause di esclusione, tanto che se ne rinven- gono anche in norme extracodicistiche³⁴. La qualificazione, all'interno del Codice, della misura interdittiva come causa ostativa risponde, dunque, anche all'esigenza, parimenti avvertita da operatori e stazioni appaltanti, di reperire in questo testo normativo tutte (o almeno la maggior parte de) le regole vigenti.

4. *Possibili spazi di disallineamento nel perseguimento delle politiche generali, allineate, del TUSL e del CCP*

Come si è visto, sussiste piena comunione di intenti tra artt. 14 TUSL e 94, comma 5, lett. a) CCP. Le due norme, infatti, perseguono obiettivi di politica generale largamente sintonici.

Nondimeno, l'automatismo espulsivo prefigurato dal legislatore poggia su un meccanismo di chiusura che ha maglie strette, ma non ermetiche. Sussiste pertanto il rischio che, in mancanza di adeguati correttivi, le fessure esistenti tra i due ambiti normativi, per quanto ridotte, prestino il fianco, in alcuni casi, a disallineamenti incompatibili con il disegno legislativo.

Verranno di seguito illustrati due esempi.

4.1. *Finalità cautelari e natura complessa del procedimento*

Se tutti i provvedimenti amministrativi nascono immediatamente esecutivi, ciò deve *a fortiori* valere per il provvedimento di interdizione, connotato – lo si è visto – da prevalenti finalità cautelari.

Proprio queste finalità esigono, evidentemente, una perfetta sincronizzazione tra provvedimento interdittivo ed effetto espulsivo³⁵.

comma 5 CCP), il Codice pone come regola generale la previa verifica il possesso dei requisiti e la successiva valutazione delle offerte (art. 107, comma 1 CCP), facendo salva la facoltà di inversione procedimentale, che costituisce eccezione alla regola (art. 107, comma 3 CCP).

³⁴ Si pensi all'art. 1, comma 67 l. 23 dicembre 2005, n. 266, che prevede l'esclusione per omesso versamento del contributo ANAC e cui rinvia l'art. 222, comma 12 CCP.

³⁵ Secondo l'ANAC, le sanzioni interdittive di cui all'art. 9 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231,

Tuttavia, se si percorre a ritroso la catena procedimentale, ci si rende conto che la fluidità del sistema potrebbe risentire di stasi o ritardi sperimentati nella fase, intermedia, corrente tra l'adozione del provvedimento di sospensione e quello di interdizione. Nonostante il legislatore abbia tentato di favorire la più rapida propagazione dell'effetto sospensivo in quello interdittivo (come visto, l'INL è gravato di un obbligo di comunicazione e il MIT non gode di alcuno spazio di discrezionalità, né nell'*an*, né nel *quantum*), il perfezionamento della fattispecie richiede almeno tre passaggi: 1) comunicazione, ad opera dell'INL, del provvedimento di sospensione al MIT (e all'ANAC); 2) adozione, da parte del MIT, del provvedimento interdittivo; 3) pubblicazione del provvedimento interdittivo e/o comunicazione, da parte del MIT, dello stesso all'ANAC, ai fini dell'iscrizione nel casellario³⁶. In questo contesto, ritardi e/o omissioni potrebbero giungere sia dall'INL che dal MIT. E, fino a quando il MIT non adotta il provvedimento di competenza, non esiste (o non ancora) un effetto interdittivo giuridicamente apprezzabile. Per le medesime ragioni, l'ANAC, anche se informata del provvedimento di sospensione, non può annotare alcunché nel casellario.

Finché non si completa la catena procedimentale, dunque, la causa ostativa (automatica) di cui all'art. 94, comma 5, lett. a) CCP resta inapplicabile.

Nelle more, potrebbe trovare applicazione la diversa (e non automatica) causa di esclusione di cui all'art. 95, comma 1, lett. a) CCP³⁷, prescindente dall'imposizione di un provvedimento interdittivo e della durata di "tre anni decorrenti dalla commissione del fatto"³⁸.

parimenti richiamate dall'art. 94, comma 5, lett. a) CCP, rileverebbero invece come causa di esclusione automatica solo se imposte con sentenza di condanna definitiva o con misura cautelare, ma non anche con sentenza non definitiva (Delibera n. 9 del 14 gennaio 2025, che argomenta ex artt. 34 d. lgs. 231/2001 e 650 c.p.p.). Tale *distinquo*, non estensibile ai provvedimenti amministrativi ex art. 14 TUSL, potrebbe essere spiegato, almeno in parte, con la volontà di limitare i casi in cui le sanzioni interdittive ex d.lgs. n. 231/2001 possono spiegare effetti escludenti, stante la difficile coesistenza tra dei provvedimenti di natura contingibile e il principio di continuità del possesso dei requisiti (*infra* § 3.2).

³⁶ Art. 17 Delibera ANAC n. 272 del 20 giugno 2023, recante il *Regolamento per la gestione del Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 222, comma 10, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*.

³⁷ "La stazione appaltante esclude dalla partecipazione alla procedura un operatore economico qualora accerti: a) sussistere gravi infrazioni, debitamente accertate con qualunque mezzo adeguato, alle norme in materia di salute e di sicurezza sul lavoro [...]".

³⁸ Art. 96, comma 10, lett. a) CCP.

Sussiste, pertanto, in capo all'operatore economico un onere dichiarativo suscettibile, ove disatteso, di rilevare a sua volta come causa di esclusione automatica³⁹ o, più ragionevolmente, non automatica, *sub specie* di grave illecito professionale, ai sensi dell'art. 98, comma 3, lett. b) CCP⁴⁰.

A tale ultimo riguardo va segnalato che, allo stato, non risultano ancora acquisibili tramite fascicolo virtuale dell'operatore economico ("FVOE") i certificati aventi ad oggetto "Sanzioni INL"⁴¹. A fronte di situazioni di questo genere, il Codice prevede che "l'operatore economico ha l'obbligo di comunicare alla stazione appaltante la sussistenza dei fatti e dei provvedimenti che possono costituire causa di esclusione ai sensi degli articoli 94 e 95 [...]"⁴². In caso di inosservanza, "la valutazione di gravità tiene conto del bene giuridico e dell'entità della lesione inferta dalla condotta integrante uno degli elementi [dell'illecito professionale] e del tempo trascorso dalla violazione, anche in relazione a modifiche intervenute nel frattempo nell'organizzazione dell'impresa"⁴³.

4.2. *La difficile convivenza tra un provvedimento contingente e il principio di continuità del possesso dei requisiti*

L'istituto della revoca del provvedimento di sospensione (e, con esso, di quello di interdizione) di cui all'art. 14, comma 9 TUSL opera *ex nunc*⁴⁴.

³⁹ Comb. disp. artt. 96, comma 15 e 94, comma 5, lettera e) CCP.

⁴⁰ "L'illecito professionale si può desumere al verificarsi di almeno uno dei seguenti elementi: [...] b) condotta dell'operatore economico che abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a proprio vantaggio oppure che abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione".

⁴¹ Cfr. l'Allegato al Comunicato del Presidente ANAC del 16 aprile 2025.

⁴² Art. 96, comma 14, I periodo CCP. Inoltre, l'ANAC ha chiarito che è richiesto agli operatori economici un onere di inserimento dei dati e dei documenti non presenti nel FVOE che non sono già in possesso della stazione appaltante e che non possono essere acquisiti tramite interoperabilità con la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) (Delibera ANAC n. 262 del 20 giugno 2023). Tale obbligo di inserimento manuale, evidentemente, nel caso di specie è configurabile solo se il provvedimento di interdizione sia stato adottato dal MIT ma non pubblicato e/o comunicato all'ANAC.

⁴³ Art. 98, comma 4 CCP, cui rinvia l'art. 96, comma 14, II periodo CCP.

⁴⁴ Al pari della decadenza per estinzione del reato contravvenzionale a seguito di pieno assolvimento della "prescrizione": cfr. comb. disp. artt. 14, commi 1 e 16 TUSL e 20 d.lgs. 19 dicembre 1994 n. 758.

Tale circostanza deve essere letta in controluce con il principio di continuità del possesso dei requisiti, che richiede all'operatore di possedere i requisiti nel momento di presentazione dell'offerta e di conservarli, senza interruzioni, sino al momento dell'aggiudicazione e, dopo, sino al termine di esecuzione del contratto⁴⁵.

Astrattamente, dunque, l'Amministrazione potrebbe decidere di escludere l'operatore (o di risolvere il contratto⁴⁶) a causa del provvedimento di sospensione, nonostante sia già intervenuta la revoca.

A riprova, si può dar conto dell'orientamento di prassi e giurisprudenza secondo cui se l'efficacia del provvedimento di sospensione viene differita e, nelle more, sopraggiunge la revoca, il provvedimento interdittivo non può essere adottato; al contrario, ove il provvedimento di sospensione abbia prodotto effetti, anche solo per un giorno, venendo successivamente revocato, il provvedimento interdittivo deve essere adottato dal MIT, con efficacia temporale limitata, ora per allora, al periodo in cui il provvedimento sospensivo ha spiegato effetti⁴⁷.

La tesi è fine ma, nel suo formalismo, inappagante, come dimostrano alcuni tentativi giurisprudenziali di 'forzare' il testo della legge.

In riferimento a fattispecie con larghe analogie⁴⁸, sempre riconducibili alla causa di esclusione in esame, sono stati proposti due orientamenti.

Secondo il primo, la durata insignificante del periodo di perdita del requisito non farebbe venir meno l'affidabilità dell'operatore economico⁴⁹.

⁴⁵ Cons. St., 20 luglio 2015 n. 8; 24 aprile 2024 n. 7; 6 maggio 2024 n. 10.

⁴⁶ Art. 122 CCP e Cons. St., Sez.V, 22 maggio 2025 n. 4417. Con notazioni critiche, SAITTA, *La continuità dei requisiti tra procedura di gara e fase esecutiva*, in *P.A.*, 2024, p. 269 ss.

⁴⁷ Circolari MIT n. 1733/2006 e MLPS n. 33/2009, nonché Tar Lazio, sez. III, ord. 5 giugno 2025 n. 3092 e 19 giugno 2025 n. 12046.

⁴⁸ In quei casi venivano in rilievo due sanzioni interdittive ex d. lgs. n. 231/2001 revocate dopo appena sei giorni.

⁴⁹ Cons. St., sez. III, 19 dicembre 2023 n. 10994: "Nel caso di specie, [...] la misura interdittiva cautelare che ha colpito l'appellata aggiudicataria è stata in vigore per soli sei giorni e poi immediatamente sospesa, con la contestuale applicazione di misure correttive prontamente poste in essere dalla società appellata in esecuzione del comando giudiziale. Ebbene, ritenere che tale temporalmente brevissima inibizione alla stipulazione dei contratti con la pubblica amministrazione possa comportare, in virtù della rigorosa applicazione del principio di continuità del possesso dei requisiti generali e speciali, l'esclusione dell'appellata da tutte le procedure di gara in corso durante tale limitatissimo periodo, appare irragionevole e contrario al principio di proporzionalità, in assenza di qualsivoglia prova, dall'angolazione quivi esami-

Si tratta di una tesi sostanzialistica aderente al principio di proporzionalità, ma difficilmente armonizzabile con quello di continuità del possesso dei requisiti.

Un diverso orientamento giunge all'opposta conclusione che la p.a. non potrebbe ignorare le sanzioni interdittive *aliunde* imposte, anche se rimaste efficaci per pochi giorni. Tuttavia, il rigore della statuizione potrebbe essere temperato dalla possibilità di presentare misure di *self-cleaning*⁵⁰. Del resto, il Codice del 2023 ha recepito, all'art. 96, comma 4, l'orientamento giurisprudenziale che, già sulla base del previgente Codice, in caso di sopravvenienza del motivo ostativo all'offerta ammetteva la presentazione di misure di *self-cleaning* in corso di gara⁵¹.

Pure questa lettura, al pari di quella precedente, risponde a un condivisibile bisogno di proporzionalità. Tuttavia, essa appare percorribile solo nel caso in cui sia già intervenuta una revoca ai sensi del TUSL. Viceversa, generalizzare la possibilità di ricorrere al *self-cleaning* in presenza di provvedimenti interdittivi assunti dal MIT equivarrebbe a conferire alla stazione appaltante un potere indiscriminato di disapplicazione, ai fini della singola gara, del provvedimento ministeriale. Come si dirà, una simile lettura presenta elementi problematici.

5. *Alcune proposte conclusive*

Il problema dei cc.dd. tempi di attraversamento necessari a perfezionare la complessa catena procedimentale disegnata dall'art. 14 TUSL induce a interrogarsi su una possibile razionalizzazione dell'*iter* prefigurato dal legislatore.

La prima domanda da porsi al riguardo è se l'attuale sdoppiamento delle competenze sospensive e interdittive conservi, ancora oggi, una ragion d'essere.

nata, di una concreta compromissione dell'esigenza dell'amministrazione di instaurare rapporti contrattuali con soggetti affidabili e qualificati".

⁵⁰ Cons. St. sez. III, 7 giugno 2024 n. 4111: "il sistema conosce strumenti di possibile temperamento dell'effetto escludente (quali quello delle misure di *self-cleaning* che dovessero essere adottate dall'operatore per dimostrare il recupero dei requisiti soggettivi) applicabili, salvo limitate eccezioni, anche alle fattispecie ostative obbligatorie".

⁵¹ *Ivi*.

Per rispondere all'interrogativo è utile ripercorrere l'evoluzione dell'istituto.

Nella formulazione originaria del 2008, l'art. 14 del testo unico prevedeva che: i) l'accesso ispettivo veniva compiuto dagli "organi di vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale"; ii) il potere di interdizione spettava al MIT, forse per una sorta di inerzia conservativa derivante dal fatto che il potere in questione è stato per la prima volta applicato, con d.l. n. 223/2006 (conv. l. n. 248/2006), nell'ambito dei cantieri edili, per poi essere esteso in ogni altro ambito⁵².

A partire dal Decreto Fiscale, la norma è stata coordinata con l'intervenuta istituzione, con d. lgs. 14 settembre 2015, n. 149, dell'INL. Come visto, tale soggetto è oggi competente a svolgere, in taluni casi, l'accertamento ispettivo, e, in tutti i casi, ad adottare il provvedimento sospensivo. Contestualmente, il potere interdittivo è stato scorporato dal comma 1 e disciplinato, a sé, nel comma 2. Tuttavia, a questa separazione non ha fatto seguito un ripensamento del potere, che, al netto di alcuni aggiustamenti, è rimasto immutato nella struttura.

Ci si potrebbe dunque chiedere se, nello scenario post-riforma del 2015, l'INL – in qualità di agenzia nazionale specializzata in materia – non possa assorbire la competenza, peraltro espressiva di un potere vincolato, ad adottare il provvedimento interdittivo⁵³.

Una soluzione di questo genere presenterebbe l'ulteriore vantaggio di evitare l'adozione di due distinti provvedimenti. La concentrazione delle competenze in capo al medesimo centro decisionale consentirebbe infatti, per evidenti ragioni di connessione ed economia procedimentale, di adottare un unico provvedimento a contenuto complesso (sospensivo-interdittivo).

Per altro profilo, e in linea di subordine rispetto alla proposta che precede, nel caso in cui si propendesse per una soluzione di tipo ministeriale, ci si potrebbe interrogare sul senso di investire, ancora oggi, di questo potere il MIT, in luogo del MLPS. Se è vero, infatti, che il primo svolge un'importante funzione di supporto giuridico alle stazioni appaltanti, è altrettanto vero che esso non pare ben situato per dare applicazione a normative primariamente poste a tutela del lavoratore.

⁵² Segnatamente, con l'art. 5 l. 123/2007, attualmente riflesso nell'art. 3, comma 1 TUSL.

⁵³ Una simile competenza sembrerebbe in linea, ad esempio, con l'art. 2, comma 2 d. lgs. 149/2015.

In relazione al secondo nodo problematico individuato, derivante dalla difficile convivenza tra la natura contingente dei provvedimenti di sospensione-interdizione e il principio di continuità del possesso dei requisiti, possono svolgersi le seguenti considerazioni.

Per assecondare il bisogno di certezza del sistema si potrebbe introdurre un sub-procedimento, attivabile su iniziativa dell'operatore economico interessato, volto a impedire il consolidarsi dell'effetto interdittivo. In particolare, il legislatore potrebbe concedere un termine, da ritenersi perentorio e decorrente dalla comunicazione del provvedimento di interdizione, per proporre un *set* di misure assimilabile, nella struttura, a un *self-cleaning*, con la differenza che una simile istanza dovrebbe esser rivolta all'Amministrazione titolare del potere interdittivo, in luogo che alla stazione appaltante.

In particolare, l'operatore chiederebbe alla p.a. di "riabilitarsi", con efficacia *erga omnes* (i.e. in tutte le gare pubbliche) ed *ex tunc* (i.e. a prescindere dai giorni di effettiva vigenza della sospensione), al fine di superare, una volta per tutte, il giudizio di (in)affidabilità datoriale.

Per ottenere il beneficio, l'operatore non potrebbe limitarsi a porre in essere quei comportamenti – di natura essenzialmente risarcitoria e ripristinatoria dell'ordine giuridico violato – che portano alla revoca del provvedimento di sospensione⁵⁴, ma dovrebbe consegnare alla collettività un *quid pluris*, adottando anche "provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori reati o illeciti", in analogia con quanto previsto dall'art. 96, comma 6 CCP⁵⁵.

Questa proposta risponde a esigenze di razionalizzazione e muove dalla constatazione che le stazioni appaltanti potrebbero non avere le competenze necessarie a esprimersi su istanze di tal fatta.

Anzitutto, non sembra che il *self cleaning* codicistico offra una base lega-

⁵⁴ Come visto, la revoca è subordinata a: a) la regolarizzazione dei lavoratori anche sotto il profilo della salute e sicurezza; b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; c) la rimozione delle conseguenze pericolose delle violazioni nelle ipotesi di cui all'Allegato I; d) nelle ipotesi di lavoro irregolare, il pagamento di una somma aggiuntiva pari a 2.500 euro qualora siano impiegati fino a cinque lavoratori irregolari e pari a 5.000 euro qualora siano impiegati più di cinque lavoratori irregolari; e) nelle ipotesi di cui all'Allegato I, il pagamento di una somma aggiuntiva di importo pari a quanto indicato nello stesso Allegato I con riferimento a ciascuna fattispecie.

⁵⁵ Sui riflessi organizzativi dell'istituto, DEMURO, *Self cleaning e organizzazione della impresa societaria*, in *RSoc*, 2021, p. 874 ss.

le sufficientemente solida per consentire alle stazioni appaltanti di disapplicare il provvedimento interdittivo adottato dal Ministero. Sul punto, preme evidenziare che il divieto a contrarre non costituisce un effetto ancillare del provvedimento interdittivo, ma ne esaurisce l'oggetto⁵⁶. Per altro e complementare profilo, è lecito dubitare del possesso, da parte delle stazioni appaltanti, di sufficienti competenze (intese, qui, come capacità) per valutare istanze di questo genere.

Motivo in più per ragionare, in conclusione, su uno spostamento della competenza ad adottare il provvedimento di interdizione dal MIT all'INL (o, in subordine, al MLPS).

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 26, comma 7 TUSL, "per quanto non diversamente disposto dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come da ultimo modificato dall'articolo 8, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 123, trovano applicazione in materia di appalti pubblici le disposizioni del presente decreto". La dottrina giuslavorista interpreta il criterio di risoluzione in senso restrittivo, vuoi intendendo il rinvio come rigido, e come tale non estensibile al CCP del 2023, vuoi ammettendo, in ogni caso (e in subordine), una sola possibilità di integrazione/ specificazione (ma non anche di deroga) dei precetti del TUSL da parte del CCP. Cfr. ESPOSITO, *Sicurezza e lavoro dignitoso nella disciplina degli appalti pubblici*, in questo *Volume*, p. 32.

Abstract

Dopo aver inquadrato il procedimento composito di sospensione-interdizione di cui all'art. 14 TUSL, e dopo aver illustrato la *ratio* della causa di esclusione automatica di cui all'art. 94, comma 5, lett. a) CCP, che ambisce a realizzare un perfetto allineamento degli obiettivi di politica generale sottesi ai due ambiti normativi, lo studio individua due aree di criticità suscettibili di depotenziare il ricercato allineamento. L'indagine si conclude con alcune proposte di riforma volte a superare le descritte criticità.

After outlining the composite suspension-disqualification procedure set forth in Article 14 of the Italian Consolidated Law on Occupational Safety, and after illustrating the rationale behind the automatic hypothesis of exclusion referred to in Article 94, paragraph 5, letter a) of the Italian Code on Public Contracts, which aims to achieve perfect alignment of the policy objectives underlying the two regulatory fields, the study identifies two critical areas that could weaken the envisaged alignment. The investigation concludes with a number of reform proposals aimed at overcoming the critical issues described.

Keywords

Lavoro regolare, sicurezza sul lavoro, sospensione, interdizione, esclusione automatica.

Lawful employment, workplace safety, suspension, disqualification, automatic exclusion.

Roberta Covelli

**Sicurezza sul lavoro, esternalizzazione e cooperazione sociale:
i comitati misti paritetici come strumento
di co-regolazione sociale nelle filiere di appalto pubblico**

Sommario: 1. La catena del valore tra ambivalenza semantica e tensioni sistemiche. 2. La filiera dei servizi sociali esternalizzati: struttura, attori e interessi in conflitto. 3. Il quadro dell'esternalizzazione dei servizi alla persona. 4. La sottovalutazione della sicurezza nei servizi alla persona: il burnout come rischio del lavoro di cura. 5. Il modello cooperativo: peculiarità del socio-lavoratore e specificità della mutualità prevalente nelle cooperative sociali. 6. I comitati misti paritetici: funzioni, operatività e prassi nel monitoraggio delle procedure di gara. 7. La co-regolazione sociale come paradigma: efficienza, legalità e dignità del lavoro. 8. Conclusioni.

1. La catena del valore tra ambivalenza semantica e tensioni sistemiche

La locuzione ‘catena del valore’, ampiamente diffusa nel lessico economico e giuridico degli appalti, presenta una costitutiva ambivalenza semantica che merita di essere esplicitata in apertura di questo contributo. ‘Catena’ evoca, al tempo stesso, due immagini contrastanti: da un lato il vincolo, lo sfruttamento; dall’altro l’interdipendenza, la connessione virtuosa tra soggetti che concorrono, insieme, alla produzione di un bene o di un servizio. Lungi dal rappresentare una mera suggestione retorica, l’enfasi sull’ambivalenza di significato suggerisce la consapevolezza che ogni interprete del diritto degli appalti dovrebbe possedere per affrontare il fenomeno dell’esternalizzazione con piena cognizione di causa, riconoscendone i rischi strutturali senza rinunciare a valorizzarne le potenzialità.

Il termine ‘valore’, d'altra parte, assume una complessità peculiare nel contesto che si intende analizzare, vale a dire quello delle cooperative impegnate nella fornitura di servizi sociali esternalizzati. Nei servizi alla persona, il valore non è infatti riducibile a una variabile meramente monetaria, ma investe la qualità della vita degli utenti, la tenuta dei legami comunitari, il godimento effettivo di diritti fondamentali. Una riflessione giuridica su sicurezza, appalti e cooperazione non può prescindere da questa dimensione assiologica, pena il rischio di una semplificazione che ne snaturi la portata.

Occorre inoltre premettere, pur senza sfociare in valutazioni di politica del diritto, che nei decenni recenti si è operata una tendenziale, e per certi versi fuorviante, analogia tra la spesa pubblica e la gestione aziendale. La pretesa che lo Stato agisca come un'impresa, con un obbligo costituzionale di pareggio di bilancio, ha influenzato le scelte di esternalizzazione di molti servizi pubblici, inclusi quelli sociali. Eppure esistono mercati in cui i ricavi non potranno mai coprire i costi, e settori che sono, per così dire, ontologicamente in perdita: una sanità efficiente, un'assistenza sociale di prossimità, un'istruzione pubblica di qualità sono attività funzionali al godimento di diritti sociali costituzionalmente garantiti, e non possono essere valutate con la sola metrica del corrispettivo diretto. Ciò che Rodotà efficacemente qualificava come la storica marginalizzazione del ‘gratuito’ e del “non economicamente redditizio” nei sistemi giuridici fondati sul paradigma dell'*homo oeconomicus* rimane una chiave interpretativa preziosa per comprendere le distorsioni che l'approccio puramente competitivo produce nei servizi alla persona¹.

2. *La filiera dei servizi sociali esternalizzati: struttura, attori e interessi in conflitto*

Il settore delle cooperative sociali rappresenta, nei fatti, l'infrastruttura portante di gran parte dell'esternalizzazione dei servizi pubblici socioeducativi, sociosanitari e socioassistenziali.

Concentrando l'analisi sulle cooperative sociali di tipo A, che perseguono la propria funzione sociale attraverso attività di gestione di servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi, emerge la complessità economica di

¹ RODOTÀ, *Gratuità e solidarietà tra impianti codicistici e ordinamenti costituzionali*, in GALASSO, MAZZARESE (a cura di), *Il principio di gratuità*, Giuffrè, 2008, p. 104.

questa filiera. Il mercato dei servizi sociali coinvolge infatti almeno quattro categorie di attori principali, i cui interessi sono strutturalmente in tensione. In primo luogo, la stazione appaltante, di norma un ente pubblico territoriale, che è tenuta a garantire l'efficienza della spesa e a informarsi ai principi di imparzialità ed economicità sanciti dall'art. 97 Cost. In secondo luogo, la cooperativa sociale, che, pur essendo dotata di funzione sociale costituzionalmente riconosciuta, resta un'impresa privata tenuta alla sostenibilità economica tramite il perseguimento del proprio oggetto sociale. In terzo luogo, i lavoratori – che siano o meno soci della cooperativa – che vantano diritti fondamentali di retribuzione adeguata e di tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Infine, l'utenza, composta dai cittadini che ricevono il servizio, e che hanno diritto a prestazioni qualitativamente adeguate.

Sarebbe tanto semplicistico quanto fallace leggere questo intreccio di interessi in chiave meramente funzionalista o corporativista, ipotizzando che tutte le componenti convergano spontaneamente verso il benessere collettivo. Autorevole dottrina giuslavorista ha chiarito come il conflitto non sia un'anomalia da sopprimere, bensì un elemento qualificante del sistema costituzionale socialdemocratico, nonché una tensione strutturale da riconoscere, regolare e istituzionalizzare attraverso strumenti come i sindacati, la contrattazione collettiva e le diverse forme di co-regolazione². La filiera dei servizi sociali alla persona non può sfuggire a questo schema.

3. *Il quadro normativo dell'esternalizzazione dei servizi alla persona*

L'esternalizzazione dei servizi sociali a cooperative e altri operatori privati non si colloca peraltro entro un unico perimetro normativo, ma si trova al crocevia di discipline che sembrano perseguire finalità non sempre convergenti. Questa eterogeneità non sembra doversi necessariamente attribuire a un difetto di tecnica legislativa, ma pare piuttosto riflettere la natura stessa del fenomeno: l'affidamento di un servizio pubblico a un soggetto privato coinvolge simultaneamente la logica dell'amministrazione pubblica, con i noti principi di imparzialità, trasparenza, efficienza della spesa, quella del mercato, nella quale si confrontano le differenti esigenze di concorrenza,

² RUSCIANO, *Conflitto collettivo e sciopero tra Costituzione e ordinamento intersindacale*, in AA.Vv., *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, 2015.

marginalità e sostenibilità economica, e quella della tutela della persona, tanto nella figura del lavoratore quanto in quella dell'utente. Ciascuna di queste logiche trova espressione in fonti distinte, dotate di *ratio* propria, il cui raccordo è tutt'altro che lineare.

Il d.lgs. n. 36/2023, nel codificare la disciplina di gare e contratti pubblici, presidia anzitutto la correttezza della procedura e l'efficienza dell'allocazione delle risorse pubbliche. A questa funzione amministrativistica si affiancano, non senza tensioni, alcune previsioni di matrice protettiva: tra queste, l'obbligo di indicare separatamente nei documenti di gara i costi della manodopera e gli oneri della sicurezza, sottraendoli alla logica del ribasso, nonché i meccanismi di verifica dell'anomalia dell'offerta e di esclusione per gravi violazioni in materia di salute e sicurezza previsti dagli artt. 94, 95 e 110. In questo contesto specifico, occorre anche considerare, quale cornice normativa di portata generale applicabile, la disciplina del d.lgs. n. 81/2008, che nell'art. 26 traduce la tutela della salute del lavoratore in obblighi di coordinamento e collaborazione tra committente e appaltatore in materia di verifica dell'idoneità tecnico-professionale e di predisposizione del documento unico di valutazione dei rischi (d.u.v.r.i.).

Questa coesistenza di fonti è, in linea di principio, una risorsa: la pluralità di presidi normativi dovrebbe garantire che nessun interesse rilevante rimanga privo di tutela. Ciò che sembra tuttavia emergere dall'applicazione concreta di questi strumenti ai servizi alla persona è che la loro architettura implicita – costruita intorno a un modello di appalto in cui i rischi sono prevalentemente fisici, i costi separabili e le interferenze spazialmente localizzabili – si adatti con difficoltà a un settore in cui queste condizioni raramente ricorrono. La separazione contabile tra costi della manodopera e costi della sicurezza presuppone infatti che i due elementi siano distinguibili: nei servizi alla persona, invece, questa distinzione appare in larga misura artificiosa, poiché l'organizzazione del lavoro – carichi, turni, continuità delle *équipe*, supervisione professionale – è essa stessa una variabile di sicurezza. Analogamente, il d.u.v.r.i. è concepito per mappare le interferenze fisiche tra organizzazioni che condividono uno stesso ambiente di lavoro; applicato ai contesti domiciliari o residenziali dei servizi sociali, dove i rischi sono anche relazionali, emotivi e psicosociali, lo strumento mostra i propri limiti strutturali, con una concezione riduttiva della sicurezza.

Le tensioni tra le diverse logiche normative rischiano così di non trovare, all'interno del perimetro del Codice degli appalti e nelle pratiche di

esternalizzazione dei servizi alla persona, strumenti idonei a comporle in modo sistematico.

4. *La sottovalutazione della sicurezza nei servizi alla persona: il burnout come rischio del lavoro di cura*

Se, come si è visto, l'architettura normativa degli appalti pubblici presuppone una separabilità tra costi della manodopera, oneri della sicurezza e organizzazione del servizio, tale presupposto mostra tutta la propria fragilità nei servizi alla persona. In questi contesti, infatti, la sicurezza non costituisce una variabile esterna e scorporabile, ma coincide con la qualità stessa dell'assetto organizzativo. La relazione di cura, oggetto della prestazione, è infatti anche il contesto, insieme fisico e relazionale, in cui si generano rischi immateriali che investono la dimensione emotiva e identitaria dell'operatore.

Le professioni di cura, più o meno specializzate sul fronte educativo, richiedono un lavoro emotivo costante, inteso come gestione delle proprie emozioni in funzione del ruolo³. Tale impegno, se non adeguatamente supportato, espone il professionista alla cosiddetta *compassion fatigue*⁴, ovvero a quel logorio empatico che si manifesta come stato di tensione progressiva per l'altrui sofferenza. In questo quadro, il burnout non può essere letto come una fragilità individuale, bensì come l'esito di uno squilibrio strutturale tra richieste ambientali e risorse disponibili, uno squilibrio che il contesto organizzativo può tanto generare quanto prevenire.

Sotto il profilo giuridico, se il datore di lavoro è tenuto a valutare tutti i rischi ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, e del generale obbligo di cui all'art. 2087 cod. civ., una base d'asta compressa sembra poter agire come un vincolo strutturale che limita *ab origine* l'effettività delle misure di prevenzione. Quando l'appalto non garantisce margini per la supervisione professionale, il confronto tra operatori e il ricambio delle *équipe* – elementi essenziali per gestire la dissonanza emotiva insita nelle professioni di cura – l'organizzazione cessa di essere un presidio protettivo per diventare essa stessa fattore di rischio.

³ BOBBO, *Lavoro di cura, educazione e benessere professionale*, University Press, 2021.

⁴ FIGLEY, *Compassion Fatigue: Coping with Secondary Traumatic Stress Disorder in Those Who Treat the Traumatized*, Brunner/Mazel, 1995.

Se infatti la base d'asta è strutturalmente calibrata al ribasso, essa orienta inevitabilmente l'organizzazione del lavoro verso modelli compressivi. Ne consegue che la sottovalutazione economica del servizio si traduce, nei servizi alla persona, in una sottovalutazione dell'effettività della sicurezza. Sebbene gli oneri formali siano indicati separatamente, la vera sicurezza risiede nella sostenibilità dei tempi, dei carichi e del supporto relazionale: comprimere questi elementi significa incidere sul principale fattore di protezione. Il *burnout* si configura così come un indicatore sistemico delle tensioni irrisolte tra la logica competitiva degli appalti e la concretezza della tutela della persona, riverberando i propri effetti sull'intera catena del valore: operatori esauriti compromettono la qualità del servizio e alimentano un turnover che contraddice la stessa logica di efficienza dichiarata dalla committenza pubblica.

Ne deriva un paradosso: la logica competitiva, se spinta sino alla compressione delle condizioni organizzative del lavoro di cura, finisce per contraddire lo stesso principio di buon andamento dell'amministrazione, poiché genera costi indiretti (*turnover*, assenteismo, riduzione della qualità del servizio, contenzioso) che si riverberano sulla spesa pubblica complessiva, e costi sociali che, pur non emergendo a consuntivo, impattano sul benessere di utenti e lavoratori.

In altri termini, il diritto degli appalti, strutturato attorno a categorie economiche e a un modello di sicurezza prevalentemente fisico-interferenziale, appare scarsamente attrezzato a intercettare questa dimensione organizzativa del rischio. È in questo spazio, tra insufficienza del presidio amministrativo e natura sistemica del rischio psicosociale, che può collocarsi l'analisi di prassi sindacali potenzialmente capaci di integrare, in modo atipico, la logica della *due diligence* nella filiera dei servizi esternalizzati.

5. *Il modello cooperativo: peculiarità del socio-lavoratore e specificità della mutualità prevalente nelle cooperative sociali*

Nell'analisi della filiera dei servizi sociali esternalizzati, il modello cooperativo merita un'attenzione specifica, sia per l'innegabile apporto al settore *welfare* a committenza pubblica⁵, sia poiché introduce una configurazione

⁵ NATOLI, SANTANICCHIA, *Professioni e servizi sociali nel welfare in mutamento. La prospettiva*

del rapporto tra capitale e lavoro che si discosta sensibilmente dal paradigma dell'impresa lucrativa. Nella società cooperativa, il capitale è strutturalmente subordinato alle persone: i soci votano in assemblea per testa, indipendentemente dall'ammontare del conferimento, e, sebbene il lucro resti causa del contratto sociale, la speculazione privata resta esclusa e dunque la finalità dell'impresa non risiede nella massimizzazione del profitto, quanto nel vantaggio mutualistico. Nelle cooperative di produzione e lavoro, ossia in quelle in cui il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione lavorativa dei soci, questa peculiarità si declina nella figura del socio-lavoratore⁶. La definizione giuridica di tale figura ha impegnato a lungo dottrina e giurisprudenza, divise tra chi ne leggeva la prestazione lavorativa come mero adempimento del contratto sociale, e dunque come un conferimento del socio⁷, e chi vi ravvisava una duplicità di rapporti distinti⁸. La legge 3 aprile 2001, n. 142 ha rappresentato la sintesi normativa di questo dibattito, inquadrando il socio-lavoratore come titolare di un doppio rapporto – uno associativo, l'altro di lavoro – tra loro in collegamento funzionale unidirezionale⁹, nel senso che il primo è presupposto e condizione del secondo. Ne deriva una posizione soggettiva composita, in cui l'interesse del prestatore d'opera e quello del partecipante all'impresa coesistono nella stessa persona, offrendo strutturalmente spazi di dialogo e partecipazione che in altri modelli organizzativi sarebbero atipici o preclusi.

Questa peculiarità, pur qualificando la cooperativa, qualora genuina, come uno spazio di democrazia economica, non elimina tuttavia la necessità di presidi esterni di tutela. Nelle cooperative sociali, in particolare, tale necessità si acuisce per una ragione specifica di ordine normativo. Sebbene infatti l'art. 2513 cod. civ. qualifichi come a mutualità prevalente le cooperative in cui la maggior parte degli scambi mutualistici avvenga con i soci, per le cooperative sociali, il legislatore ha introdotto una deroga significativa:

del terzo settore, XII Conferenza ESPAnet Italia, 21 settembre 2019 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/502>.

⁶ Su cui si segnalano IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa. Disciplina giuridica ed evidenze empiriche*, Giuffrè, 2012 e LAFORGIA, *La cooperazione e il socio-lavoratore*, Giuffrè, 2009.

⁷ *Ex multis* ZOLI, *Cooperativa di lavoro e tutela del socio*, in *LG*, 1994, p. 106; VALLEBONA, *Il lavoro in cooperativa*, in *RIDL*, 1991, p. 292; nonché anche C. Cost. 18 luglio 1989 n. 408; 12 febbraio 1996 n. 30; 30 dicembre 1998 n. 451.

⁸ GALGANO, *Mutualità e scambio nelle società cooperative*, in *Rass. Dir. Civ.*, 1985, pp. 1051-1055.

⁹ PALLINI, *La "specialità" del rapporto di lavoro del socio di cooperativa*, in *RIDL*, 2002, I, p. 375.

esse sono qualificate a mutualità prevalente per presunzione, indipendentemente dalla proporzione tra soci e non soci nella compagine lavorativa. La *ratio* di questa scelta sembra doversi rinvenire nella preminenza attribuita alla funzione sociale verso la collettività (la cosiddetta mutualità esterna) rispetto alla mutualità interna in senso stretto, ossia alla gestione di servizio. Ne consegue che, nelle cooperative sociali, il numero degli addetti non soci può anche superare quello dei soci-lavoratori senza che ciò incida sullo status giuridico dell'impresa, con la risultante che il presidio mutualistico interno può risultare strutturalmente indebolito.

È in questo spazio che le prassi sindacali acquistano un rilievo che va oltre la loro funzione ordinaria di tutela collettiva. Nelle cooperative sociali, la presenza sindacale non si affianca a un modello di autogoverno già robusto: spesso lo integra o, in taluni casi, lo sostituisce. Le differenze tra le centrali cooperative sul punto non sono trascurabili: mentre Legacoop caldeggia la valorizzazione della figura del socio-lavoratore anche nelle cooperative sociali, le imprese associate a Confcooperative sembrano ispirarsi a un modello in cui soci e non soci convivono in misura paritaria o, comunque, senza una prevalenza di partecipazione sociale. Questa eterogeneità rende tanto più rilevante l'analisi degli strumenti bilaterali che il sistema di relazioni industriali del settore ha elaborato per presidiare le condizioni di lavoro lungo la filiera degli appalti pubblici.

6. *I comitati misti paritetici: funzioni, operatività e prassi nel monitoraggio delle procedure di gara*

In questo quadro si inseriscono i comitati misti paritetici (CMP), istituiti dall'art. 9 del ccnl delle cooperative sociali. Gli organismi bilaterali e paritetici non sono certo un'esclusiva del mondo cooperativo, né sono specifici dei servizi sociali; tuttavia, nella complessità dello scenario descritto, assumono una funzione che va ben oltre la tradizionale attività di raccordo istituzionale, configurandosi come un autentico presidio di tutela preventiva lungo la catena di appalto pubblico.

La composizione dei CMP rispecchia la struttura bilaterale delle relazioni industriali del settore: tanto il comitato nazionale quanto le declinazioni territoriali sono composti in misura paritaria da rappresentanti delle centrali cooperative (AGCI-Solidarietà, Confcooperative-Federsolidarietà

e Legacoop Sociali) e dalle sigle sindacali, nelle rispettive federazioni di categoria (FP-Cgil, Cisl FP, Cisl FISASCAT, Uil FPL e UILTuCS). Questa composizione garantisce la rappresentatività di entrambi i lati del rapporto di lavoro e assicura che le segnalazioni provenienti dal sistema abbiano una legittimazione contrattuale riconosciuta.

Specie all'indomani del rinnovo contrattuale del 2024, che ha visto un significativo aggiornamento dei minimi retributivi, ampliando lo scarto tra i nuovi livelli salariali e le basi d'asta ancorate ai parametri precedenti, la prassi sindacale più recente sembra aver innestato un'attività differente rispetto alle funzioni originariamente attribuite dal contratto: una vigilanza bilaterale e informale sulla filiera degli appalti pubblici che, pur non trovando una codifica esplicita nel testo contrattuale, si è sviluppata come risposta concreta alle tensioni della filiera dei servizi alla persona. Sembra potersi sostenere che i CMP abbiano in questo modo compiuto un'espansione funzionale autonoma, trasformandosi da organismi di analisi e raccordo in un presidio attivo che interviene in modo flessibile lungo le diverse fasi della procedura di gara – dalla predisposizione del capitolato all'aggiudicazione, fino all'esecuzione del contratto – senza che tale attività sia riconducibile a un protocollo definito, ma piuttosto a una prassi consolidatasi nel tempo attraverso l'interazione tra attori del sistema di relazioni industriali e amministrazioni appaltanti.

In concreto, l'attivismo dei CMP si è manifestato anzitutto nell'esame dei capitolati pubblicati dalle stazioni appaltanti, verificando la coerenza tra le basi d'asta e i minimi contrattuali aggiornati. Eventuali incongruenze vengono segnalate formalmente all'ente appaltante con richiesta di revisione in autotutela – uno strumento, quest'ultimo, che i CMP sembrano aver imparato a utilizzare con una certa disinvoltura, piegando istituti nati per altre finalità alla tutela delle condizioni di lavoro nella filiera. Analogamente, la verifica dell'anomalia dell'offerta – strumento concepito per tutelare l'amministrazione dal rischio di fallimenti contrattuali – viene riletta in chiave sindacale come presidio di tutela salariale e di prevenzione del dumping contrattuale, con segnalazioni all'ente appaltante o coinvolgimento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro nei casi di offerte sospettosamente basse.

Un caso emblematico di questo attivismo, verificatosi di recente nella provincia di Pavia, ha visto l'autotutela dell'ente locale, indotta dalle segnalazioni sindacali, prevenire un episodio di presunto *dumping* contrattuale, già verificatosi in altri territori, in cui alcune cooperative cosiddette spurie, in

quanto non aderenti a centrali cooperative rappresentative, e alcune società lucrative a responsabilità limitata avevano presentato offerte applicando il contratto ANINSEI, meno tutelante rispetto al ccnl delle cooperative sociali. L'intervento formale del CMP ha indotto l'ente a rilevare l'anomalia e a procedere alla correzione della procedura prima dell'aggiudicazione definitiva¹⁰.

L'impulso all'attivazione dei CMP può provenire da più fonti: dai rappresentanti sindacali, dalle centrali cooperative, o dalle singole cooperative che intendano partecipare a una gara e reputino eccessivamente bassa la base d'asta. Nella contrattazione decentrata conseguente al rinnovo del 2024, diversi accordi territoriali hanno esplicitamente valorizzato il ruolo dei CMP in questa direzione, inserendo disposizioni che enfatizzano la necessità di coordinamento per richiedere basi d'asta adeguate, rafforzando così, sul piano contrattuale, ciò che la prassi aveva già costruito in via di fatto.

7. *La co-regolazione sociale come paradigma: efficienza, legalità e dignità del lavoro*

La prassi dei CMP poc'anzi descritta non è un fenomeno isolato, né può essere letta come una mera anomalia virtuosa del sistema. Essa sembra piuttosto esprimere una logica più generale, che merita di essere tematizzata come una forma peculiare di co-regolazione sociale nelle filiere pubbliche di appalto. In altri termini, la disciplina dei rapporti complessi tra soggetti collettivi e individuali, portatori di interessi differenti e non sempre convergenti, non può essere affidata esclusivamente all'eteronomia della legge né demandata all'autonomia del mercato, ma trova una sua efficacia nella combinazione di norme statali, contrattazione collettiva e pratiche istituzionali condivise tra soggetti sociali. In questa prospettiva, la prassi sindacale di vigilanza informale sulla filiera dei servizi alla persona può rappresentare un modello che presuppone la forza delle parti sociali e la loro capacità di agire in modo responsabile e orientato all'interesse collettivo.

Ciò che la prassi dei CMP sembra dimostrare è che questo modello può funzionare anche, e forse soprattutto, nei settori in cui il diritto pubblico mostra i propri limiti strutturali. Come si è visto, il Codice degli appalti e il testo unico sulla sicurezza sul lavoro presidiano la filiera dei servizi sociali

¹⁰ Comune di Torre d'Isola (PV), determina 178/2025.

con strumenti pensati per contesti diversi. Questi strumenti non sono certo inutili, ma appaiono insufficienti per il contesto sociosanitario, socioassistenziale e socioeducativo, perché la loro architettura implicita non contempla la natura sistemica del rischio psicosociale né la specificità organizzativa del lavoro di cura. È in questo spazio di insufficienza che la co-regolazione sociale trova la propria ragion d'essere: non per sostituire il diritto, ma per integrarlo là dove esso non riesce ad arrivare.

La funzione che i CMP svolgono in questa prospettiva rappresenta allora una sorta di *due diligence*, tramite un'attività di verifica preventiva della catena di fornitura che non si limita al rispetto formale delle norme, ma si estende alla sostenibilità sociale dell'intera filiera. Questa attività si colloca in una zona intermedia tra la contrattazione collettiva e il controllo ispettivo: non sostituisce né l'una né l'altro, ma opera in modo complementare, intervenendo prima che le tensioni tra concorrenza, risorse salariali e sicurezza organizzativa si traducano in violazioni concrete. Vi è in questo meccanismo qualcosa che sembra potersi definire, riprendendo una formula della tradizione filosofica, come un'eterogenesi dei fini: strumenti concepiti per garantire l'efficienza del mercato e l'imparzialità del soggetto pubblico (la verifica dell'anomalia dell'offerta, l'autotutela amministrativa) vengono piegati, attraverso l'attivismo bilaterale, a finalità di tutela dei diritti, di lavoratori e utenti, che il legislatore non aveva esplicitamente previsto.

L'effetto concreto di questa prassi appare duplice. Da un lato, si previene il *dumping* contrattuale e si tutelano i lavoratori, garantendo che la competizione tra operatori non avvenga al ribasso sui diritti. Dall'altro, si rafforza la legalità e la sostenibilità dell'intera filiera: le stazioni appaltanti, nel rimediare tramite autotutela alle distorsioni delle procedure di gara grazie all'attività di monitoraggio dei CMP, sembrano poter ridurre il rischio di contenziosi successivi all'aggiudicazione e di inadempimenti contrattuali che genererebbero costi aggiuntivi per la finanza pubblica. In altri termini, pur richiedendo spesso un maggior finanziamento impedendo di fatto il massimo ribasso, questo attivismo sindacale non si pone in antagonismo con l'efficienza della spesa pubblica: ne è anzi, in una certa misura, una condizione. Un appalto aggiudicato a una base d'asta congrua, con operatori selezionati sulla base di offerte sostenibili, produce servizi di qualità più stabile, riduce il turnover del personale, abbassa il rischio di inadempimenti e contenziosi. La logica competitiva, al contrario, se non adeguatamente presidiata, produce l'effetto opposto: un risparmio apparente nella fase di

aggiudicazione che si trasforma in un costo reale, in termini finanziari e sociali, nella fase di esecuzione, distribuito tra lavoratori, utenti e finanza pubblica.

Si delinea così, in termini sistematici, un modello di *governance* condivisa della filiera pubblica in cui efficienza, legalità e tutela del lavoro non sono principi in contraddizione, ma possono integrarsi virtuosamente. La cooperazione sociale, attraverso i propri strumenti bilaterali, sembra offrire una prova concreta che la partecipazione dei soggetti sociali non costituisce un ostacolo alla concorrenza, ma un elemento capace di renderla più equa, sostenibile e giuridicamente robusta. Questa conclusione non ha nulla di scontato: in un sistema in cui la logica del ribasso tende a premiare chi comprime i costi a scapito dei diritti, la presenza di attori capaci di esercitare una vigilanza preventiva e informale rappresenta un presidio che il diritto positivo, da solo, non è in grado di garantire.

8. Conclusioni

L'analisi svolta in questo contributo ha preso le mosse da un'ambivalenza semantica, insita nella locuzione 'catena del valore', per approdare a una riflessione che attraversa il diritto degli appalti, la sicurezza sul lavoro e le relazioni industriali del settore cooperativo. Il filo conduttore che sembra emergere è che le tensioni strutturali della filiera dei servizi sociali esternalizzati non trovano composizione adeguata all'interno del solo perimetro normativo: richiedono, accanto agli strumenti del diritto positivo, la presenza di attori collettivi capaci di esercitare una vigilanza preventiva e condivisa. È questa la prospettiva dalla quale i paragrafi che precedono hanno cercato di leggere, ciascuno dal proprio angolo visuale, il fenomeno dell'esternalizzazione dei servizi alla persona.

Il primo nodo che questo lavoro ha cercato di mettere a fuoco è di ordine strutturale. Il Codice dei contratti pubblici e il testo unico sulla sicurezza sul lavoro presidiano la filiera degli appalti con strumenti che, pur non privi di valore, sono stati concepiti per una realtà diversa: quella dell'appalto manifatturiero o edilizio, in cui i rischi sono prevalentemente fisici, i costi separabili e le interferenze spazialmente localizzabili. Applicati ai servizi alla persona, questi strumenti mostrano i propri limiti: la separazione contabile tra costi della manodopera e oneri della sicurezza presuppone una distin-

zione che nei servizi di cura appare in larga misura artificiosa; il d.u.v.r.i. è pensato per interferenze fisiche, non per i rischi relazionali e psicosociali che caratterizzano il lavoro educativo e assistenziale. Ne deriva che una base d'asta strutturalmente inadeguata non è soltanto una scelta di politica della spesa, bensì, nei servizi alla persona, un fattore di rischio in sé, che orienta l'organizzazione del lavoro verso modelli compressivi e alimenta quella spirale di stress lavoro correlato, burnout, turnover e deterioramento della qualità del servizio che contraddice la stessa logica di efficienza dichiarata dalla committenza pubblica.

Il secondo nodo è di ordine soggettivo, e riguarda la specificità del modello cooperativo. La figura del socio-lavoratore, titolare di un doppio rapporto, associativo e lavorativo, in collegamento funzionale unidirezionale, introduce nella filiera dei servizi sociali una configurazione del rapporto tra capitale e lavoro che non ha equivalenti nell'impresa lucrativa. Questa peculiarità offre strutturalmente spazi di dialogo e partecipazione che in altri contesti sarebbero atipici, ma non elimina la necessità di presidi esterni: nelle cooperative sociali, in cui la qualificazione a mutualità prevalente prescinde dalla composizione della forza lavoro e la mutualità esterna prevale su quella interna, il presidio mutualistico interno può risultare strutturalmente indebolito, rendendo tanto più rilevante il ruolo della contrattazione collettiva e degli strumenti bilaterali che da essa discendono.

È su questo terreno che si colloca il terzo e più originale contributo di questa analisi: la descrizione dei comitati misti paritetici come esempio compiuto di co-regolazione sociale preventiva. I CMP non sono uno strumento pensato per la vigilanza sulla filiera degli appalti: la loro funzione originaria, come si è visto, è di raccordo, analisi e formazione. Ciò che la prassi più recente sembra aver costruito, e che il rinnovo contrattuale del 2024 ha reso più urgente e visibile, è un'espansione funzionale autonoma, non codificata ma contrattualmente radicata, che ha trasformato questi organismi in un presidio attivo lungo le diverse fasi della procedura di gara. In questo meccanismo sembra potersi ravvisare una supplenza alle lacune del sistema e, insieme, la costruzione di un sistema di relazioni industriali capace di generare, per via pratica, forme di tutela che il diritto positivo non aveva previsto e che la sola logica del mercato non avrebbe mai prodotto.

Resta aperta, e merita di essere esplicitata, una condizione di fondo: l'efficacia di questo modello dipende dalla qualità delle relazioni industriali del settore e dalla disponibilità delle stazioni appaltanti a riconoscere negli

attori della bilateralità degli interlocutori legittimi. Laddove questa disponibilità manca, o laddove le relazioni industriali sono deboli, lo spazio lasciato dalla mera applicazione del diritto dei contratti pubblici rischia di essere occupato dal *dumping* contrattuale e dallo sfruttamento lavorativo.

La catena del valore nei servizi sociali è, in conclusione, una catena di responsabilità condivise. Il valore che essa genera non è soltanto monetario: è un valore sociale, civile e democratico, che si misura nella qualità della vita delle persone che ricevono il servizio e nella dignità delle condizioni di lavoro di chi quel servizio eroga. Garantire che questa catena non si spezzi – nei suoi anelli più deboli, che sono i lavoratori e gli utenti – è il compito che il diritto degli appalti pubblici, integrato dagli strumenti della co-regolazione sociale, è chiamato ad assolvere. Se questo contributo ha un'ambizione, è quella di aver mostrato che tale integrazione non è una chimera teorica: esiste già, nelle prassi che ogni giorno gli attori del sistema costruiscono, al di là e intorno alla norma scritta.

Abstract

Il contributo analizza l'intreccio tra la disciplina della salute e sicurezza sul lavoro e le dinamiche di esternalizzazione dei servizi sociali attraverso il ricorso ad appalti pubblici, con particolare riferimento al settore delle cooperative sociali di tipo A. Muovendo dalla struttura normativa del d.lgs. n. 81/2008 e del d.lgs. n. 36/2023, si evidenzia come la sottovalutazione dei costi della manodopera nelle offerte di gara configuri un rischio sistemico per la sicurezza organizzativa. In questo contesto, vengono esaminati i comitati misti paritetici istituiti dal ccnl delle cooperative sociali, analizzandone il ruolo di presidio preventivo nella catena di appalto pubblico: uno strumento di co-regolazione sociale capace di coniugare efficienza, legalità e tutela del lavoro lungo l'intera filiera.

The paper analyzes the intersection between occupational health and safety regulations and the dynamics of outsourcing social services through public procurement, with specific reference to Type A social cooperatives. Drawing on the regulatory framework of Legislative Decree no. 81/2008 and Legislative Decree no. 36/2023, the study highlights how the undervaluation of labor costs in tender bids represents a systemic risk to organizational safety. Within this framework, the Joint Committees (Comitati Misti Paritetici) established by the National Collective Bargaining Agreement (ccnl) for social cooperatives are examined. Their role is analyzed as a preventive safeguard within the public procurement chain, functioning as a social co-regulation tool capable of balancing efficiency, legality, and labor protection across the entire supply chain.

Keywords

Cooperative sociali, servizi alla persona, esternalizzazione, sicurezza sul lavoro, comitati misti paritetici, bilateralità.

Social cooperatives, personal services, outsourcing, occupational safety, joint joint committees, bilaterality.

Alessandra Piconese

Costi e oneri per la sicurezza nei contratti pubblici: valutazioni tecnico-discrezionali e tutela avverso gli atti di esclusione

Sommario: 1. Costi della manodopera e oneri per la sicurezza nel codice appalti. 2. *Due diligence* e catena del valore: la direttiva UE 2024/1760. 3. Prezzo della prestazione e tutela dei lavoratori nell'offerta economica. 4. Verifica della congruità dell'offerta: il ruolo del responsabile del progetto negli appalti pubblici (il direttore dei lavori in quelli privati) nel d.l. 19/2024. 5. Discrezionalità tecnica e anomalia dell'offerta. 6. Strumenti di tutela per gli esclusi. 7. Riflessioni conclusive.

1. *Costi della manodopera e oneri per la sicurezza nel codice appalti*

Il Codice dei contratti pubblici impone al partecipante alla gara pubblica di indicare, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali della sicurezza¹: entrambi risponderebbero ad esigenze costituzionali di tutela del lavoro (i.e. giusta retribuzione per un verso e sicurezza nei luoghi di lavoro per l'altro)².

¹ IARIA, MARRONE, *La selezione delle offerte*, in CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, 2025, p. 1028 ss.

² PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in RGL, 1950, p. 192 circa la funzione della retribuzione se destinata ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa o se proporzionale alla quantità e qualità del lavoro prestato. Sulla garanzia del minimo retributivo sufficiente a condurre una vita dignitosa v. SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, Franco Angeli, 1978, p. 78. Di recente il tema è affrontato con riferimento al salario minimo legale v. MEDICO, MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e costituzione*, Bonomia University Press, 2024. In relazione alla contrattazione collettiva v. DELFINO, *Salario legale e contrattazione collettiva e concorrenza*, Edizioni scientifiche italiane, 2019. Per un approccio complessivo al tema

Il correttivo di dicembre 2024 ha inciso in modo rilevante sulle tutele lavoristiche e sui diritti sociali in generale³.

Al centro della disciplina è posta l'individuazione del ccnl da applicare al personale impiegato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto di appalto o concessione⁴.

Di pari rilevanza l'accertamento dell'equivalenza per il caso in cui l'operatore economico volesse applicare un ccnl diverso da quello stabilito dalla legge di gara.

Da ultimo a noi sembra centrale il riferimento del correttivo alle prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie, poiché è stabilito che anche in questo caso la stazione appaltante indica il ccnl applicabile quando le stesse prestazioni fanno riferimento a una medesima categoria omogenea ed abbiano un valore pari o superiore al 30% (art. 11, comma 1 *bis* del Codice)⁵.

Consideriamo che nessuna previsione era contenuta nel Codice relativamente al regime lavoristico applicabile all'operatore economico, che intendesse costituire un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), un gruppo europeo di interesse economico (GEIE), una rete d'impresa, etc., o che volesse utilizzare il contratto di subappalto per alcune delle prestazioni da eseguire.

Il tema interpretativo riguarda in special modo il trattamento lavoristico di quelle prestazioni che non raggiungono la soglia minima normati-

della sicurezza e alla tutela della persona del lavoratore v. TULLINI, *Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2025.

³ In generale NAPOLITANO G., *Il correttivo al codice dei contratti pubblici: applicazione pratica e prospettive*, in *GDA*, 2025, pp. 181-183; CONTESSA, *Il Decreto correttivo al Codice dei contratti fra (parziali) innovazioni e aspetti di continuità*, in CONTESSA DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo*, Editoriale scientifica, 2025 (II ed.); TROPEA (a cura di), *Lineamenti di diritto dei contratti pubblici*, Editoriale scientifica, 2025. Sulla tutela per il lavoro v. VITALE, *Le tutele lavoristiche nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *GDA*, 2025, 2, p. 188. Per uno standard minimo di tutela CARUSO E., *Eguo trattamento dei lavoratori nel nuovo codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *DA*, 2023, p. 863.

⁴ MARTINI, *Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore negli appalti pubblici. Prospettive, criticità e contraddizioni delle nuove funzioni della legge di gara*, in *Diritto Amministrativo*, 2024, p. 1077; inoltre PAGLIALARMI, POIANI LANDI, *La contrattazione collettiva nel nuovo Codice dei contratti pubblici: problemi e prospettive*, in *DRI*, 2024, p. 1057. Sulla precedente disciplina CAMPOLO, *La tutela dei lavoratori nel d.lgs. 36/2023*, in *RGE*, 2023, p. 454.

⁵ Di recente sul tema LEONETTI, *Pmi subappalto e avvalimento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2025, p. 184.

vamente prevista, la garanzia di tutele economiche e normative equivalenti, infine le tutele lavoristiche dei subappalti a cascata contemplati nell'art. 119, comma 17 del Codice. Dovremo attendere la giurisprudenza per la individuazione del corretto punto di equilibrio tra le istanze degli operatori economici e la tutela dei lavoratori⁶.

Sulla base di queste premesse intendiamo focalizzare l'attenzione sul profilo della valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione in relazione ai costi della manodopera e agli oneri aziendali. Questo per verificare se, alla luce del nuovo contesto normativo, (1) la pubblica amministrazione sia obbligata a verificare l'anomalia dell'offerta; (2) quali sono gli strumenti normativi (anche di tipo standardizzato) che permettono all'amministrazione di effettuare la propria valutazione tecnica, (3) quali sono gli strumenti di tutela per i partecipanti esclusi dalla gara pubblica.

Consideriamo che la riflessione risente del diritto euro-unionale, poiché di recente con la direttiva Ue 2024/1760 sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e la successiva direttiva Ue 2025/794 l'Unione Europea ha inteso rafforzare gli strumenti normativi per una transizione giusta e sostenibile, anche in relazione all'ambito dei contratti pubblici⁷.

Non dimentichiamo infine che gli Stati membri dovranno recepire – nel termine del 31 dicembre 2025 – gli obblighi normativi che riguardano la rendicontazione societaria di sostenibilità (CSRD) e il dovere di diligenza delle imprese di sostenibilità (CSDDD)⁸.

⁶ VITALE, *Le tutele lavoristiche nell'esecuzione*, cit., p. 193.

⁷ CAPPAL, *Forza e persuasione nel diritto dell'economia circolare*, in *Diritto Amministrativo*, 2025, p. 521 e ss.; ZANNONI, *The liability of corporations for negligent governance in value chains under the eu due diligence directive: reality o illusion?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, p. 559 ss.

⁸ Dir. 2022/2464 UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il regolamento n. 537/2014 UE, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>. Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859 in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32024L1760>.

2. Due diligence e catena del valore: la direttiva (UE) 2024/1760

Per entrare subito in tema sarà utile fare riferimento al diritto dell'Unione Europea cui si accennava.

In particolare la definizione di 'catena di attività' è in grado di rappresentare l'entità del fenomeno che si intende regolare⁹.

L'art. 3 della direttiva 2024/1760 distingue tra attività di un partner a monte di una società (lett. i)) e attività di un partner a valle di una società (lett. ii)).

Nel primo caso è precisata l'inerenza della società alla "produzione di beni o alla prestazione di servizi da parte di tale società, compresi la progettazione, l'estrazione, l'approvvigionamento, la produzione, il trasporto, l'immagazzinamento e la fornitura di materie prime, prodotti o parti di prodotti e lo sviluppo del prodotto o del servizio".

Nel secondo caso il riferimento è alle società "inerenti alla distribuzione, al trasporto e all'immagazzinamento del prodotto di tale società, laddove i partner commerciali svolgano tali attività per la società o a nome della società, a eccezione della distribuzione, del trasporto e dell'immagazzinamento del prodotto soggetto al controllo delle esportazioni a norma del regolamento UE 2021/821 o a controlli delle esportazioni relativi ad armi, munizioni o materiali bellici, una volta che l'esportazione del prodotto sia stata autorizzata".

Di assoluto rilievo per le considerazioni cui abbiamo fatto riferimento in premessa è la definizione di impatto negativo¹⁰ ovvero "particolarmente incisivo in ragione della sua natura, come ad esempio un impatto che comporta un danno alla vita, alla salute o alla libertà delle persone, o in ragione della sua entità, portata o carattere irrimediabile, tenendo in considerazione la sua gravità, compreso il numero di persone fisiche che sono o possono essere colpite, la misura in cui l'ambiente è o può essere danneggiato o altrimenti colpito, la sua irreversibilità e i limiti alla capacità di riportare le persone fisiche o l'ambiente colpiti da una situazione equivalente a quella esistente prima dell'impatto entro un periodo di tempo ragionevole".

⁹ In relazione alla digitalizzazione v. MADDALENA, 'Due diligence' sulla sostenibilità e digitalizzazione della catena del valore: l'apporto di blockchain e smart contracts, in RTDE, 2023, p. 166.

¹⁰ Sul tema TREU, *Sostenibilità, diritti umani e imprese*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2025, p. 295 ss.

Infine, il riferimento alle misure adeguate¹¹ ovvero “misure che permettono di conseguire gli obiettivi del dovere di diligenza, affrontando efficacemente gli impatti negativi in modo commisurato al grado di gravità e alla probabilità dell’impatto negativo, e ragionevolmente disponibili per la società, considerate le circostanze del caso specifico, comprese la natura e la portata dell’impatto negativo e dei fattori di rischio pertinenti”.

La direttiva impone agli Stati membri di provvedere “a che ciascuna società eserciti il dovere di diligenza basato sul rischio in materia di diritti umani e di ambiente”¹².

La valutazione si riferisce agli “impatti negativi, siano essi effettivi o potenziali, causati dalle proprie attività o da quelle delle sue filiazioni e, se collegate alla propria catena di attività, da quelle dei suoi partner commerciali”¹³.

Al centro delle misure¹⁴ vi sono “le informazioni necessarie per la valutazione approfondita” delle attività e dei risultati delle attività, che possono essere “ottenute dai partner commerciali a diversi livelli della catena di attività”¹⁵.

Saranno gli Stati membri a stabilire le norme relative alle sanzioni¹⁶.

Relativamente agli appalti pubblici l’art. 31 prevede che “le amministrazioni aggiudicatrici possono, a norma delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, prendere in considerazione, nell’ambito dei criteri di aggiudicazione¹⁷ di appalti pubblici e contratti di concessione, gli obblighi previsti dalla direttiva e recepiti nell’ordinamento interno”.

¹¹ ADDANTE, *Il dovere di diligenza di impresa fra meccanismi cogenti e clausole di sostenibilità*, in *Giustizia civile*, 2025, p. 57; inoltre STELLA RICHTER, *Corporate sustainability Due diligence: noterelle semiserie su problemi serissimi*, in *Rivista delle società*, p. 714 e RACUGNO, SCANO, *Il dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità: verso un Green Deal europeo*, in *Rivista delle società*, 2022, p. 726.

¹² Art. 5 della Dir. 2024/1760 UE.

¹³ Art. 8 della Dir. 2024/1760 UE.

¹⁴ V. TRIMARCHI BANFI, *La sostenibilità dello sviluppo economico nel diritto dell’Unione Europea*, in *DA*, 2024, 3, p. 631.

¹⁵ Art. 8, comma 4 e 2 della Dir. 2024/1760 UE.

¹⁶ Art. 27 della Dir. 2024/1760 UE.

¹⁷ Sui criteri di aggiudicazione v. IARIA, MARRONE, *La selezione delle offerte*, in CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit., p. 1000.

Inoltre gli stessi obblighi sono qualificabili e qualificati come condizione ambientale o sociale¹⁸, anche nella fase di “esecuzione di appalti pubblici e contratti di concessione”¹⁹.

3. Prezzo della prestazione e tutela dei lavoratori nell’offerta economica

Se guardiamo al Codice Appalti e alle regole sui criteri di aggiudicazione l’art. 108, comma 4, prevede che “(n)ell’offerta economica l’operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”²⁰.

Ne consegue che i costi per la tutela dei lavoratori sono parte integrante dell’offerta economica e sono “elemento ineludibile” per una valutazione complessiva della stazione appaltante²¹.

Con uno sguardo poi alla giurisprudenza amministrativa vediamo che in assenza di indicazione separata l’impresa è esclusa *ex lege*, senza possibilità di soccorso istruttorio²².

L’idea prevalente è quella secondo cui occorre non alterare la competizione e da ciò l’impossibilità di una ricostruzione *ex post* al momento della verifica della congruità delle offerte.

A nulla serve che l’operatore economico abbia considerato (ma non esposto) i relativi costi.

¹⁸ CAFAGNO, FARÌ, *Uso strategico dei contratti pubblici*, in CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit., p. 162. Inoltre CARUSO E., *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in DA, 2023, p. 863 e ss. e CARUSO E., *La funzione sociale dei contratti pubblici*, Jovene, 2020.

¹⁹ Art. 31 Dir. 2024/1760 UE.

²⁰ Art. 108, comma 9 e 110, comma 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 Codice dei contratti pubblici.

²¹ Tar Campania 25 ottobre 17 n. 1527 in MARASCA, *La giurisprudenza amministrativa sull’obbligo di indicazione degli oneri di sicurezza aziendale e dei costi di manodopera*, in RGDA, 2020, disponibile al link www.ildirittoamministrativo.it/La-giurisprudenza-amministrativa-obbligo-indicazione-degli-oneri-di-sicurezza-aziendale-dei-costi-manodopera-Marasca/stu635.

²² SAITTA, *Contratti pubblici e soccorso istruttorio: il punto due anni dopo il «correttivo»*, in DA, 2019, p. 3 ss.

Le conclusioni del giudice amministrativo²³ sono in linea con l'orientamento della Corte di giustizia²⁴.

Di recente la Corte costituzionale con sentenza 80 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Provincia di Bolzano n. 2 del 2024 nel punto in cui prevede che per gli appalti di interesse provinciale l'adempimento sia richiesto al solo concorrente primo in graduatoria²⁵.

²³ Afferma il giudice amministrativo che una offerta economica priva della indicazione degli oneri connessi alle prestazioni lavorative non rappresenta una violazione solo formale ma esprime un'offerta che ha un contenuto indeterminato e che a sua volta risulta incompatibile "con l'onere di diligenza particolarmente qualificata che ci si può ragionevolmente attendere da un operatore professionale" (Cons. St. 24 gennaio 2019 n. 1; Cons. St. 17 febbraio 2022 n. 1191). La precisa indicazione del costo per la manodopera e la sicurezza consente alla stazione appaltante di verificare "in che modo l'operatore economico sia giunto a formulare il prezzo offerto, onde evitare un *vulnus* alla tutela del lavoro sotto il profilo della salute e della sicurezza dei lavoratori" (Cons. St., sez. V, 14 aprile 2025 n. 3195). E ancora «l'indicazione del costo della manodopera rappresenta un elemento costitutivo essenziale dell'offerta economica, che non è suscettivo di essere immutato nell'importo, al pari degli oneri aziendali per la sicurezza, pena l'incisione degli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di lavoro e di parità di trattamento dei concorrenti" (Tar Veneto, sez. I, 9 febbraio 2024 n. 230; Cons. St. 31 maggio 2022 n. 4406). Afferma il giudice amministrativo che una offerta economica priva della indicazione degli oneri connessi alle prestazioni lavorative non rappresenta una violazione solo formale ma esprime un'offerta che ha un contenuto indeterminato e che a sua volta risulta incompatibile "con l'onere di diligenza particolarmente qualificata che ci si può ragionevolmente attendere da un operatore professionale" (Cons. St., Ad. Plen., 24 gennaio 2019 n. 1; Cons. St. 10 aprile 2022 n. 1191). La precisa indicazione del costo per la manodopera e la sicurezza consente alla stazione appaltante di verificare "in che modo l'operatore economico sia giunto a formulare il prezzo offerto, onde evitare un *vulnus* alla tutela del lavoro sotto il profilo della salute e della sicurezza dei lavoratori" (Cons. St., sez. V, 14 aprile 2025 n. 3195). E ancora "l'indicazione del costo della manodopera rappresenta un elemento costitutivo essenziale dell'offerta economica, che non è suscettivo di essere immutato nell'importo, al pari degli oneri aziendali per la sicurezza, pena l'incisione degli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di lavoro e di parità di trattamento dei concorrenti" (Tar Veneto, sez. I, 9 febbraio 2024 n. 230; Cons. St. 31 maggio 2022 n. 4406).

²⁴ C. Giust. 2 maggio 2019 numero 309-18 con commento in MARASCA, *La giurisprudenza amministrativa sull'obbligo cit.*

²⁵ C. cost. 19 giugno 2025 n. 80. Il giudice costituzionale infatti afferma che la disposizione impugnata è evidentemente difforme rispetto alle norme del codice dei contratti pubblici, "che prevedono sia la specifica indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza nell'offerta economica, a pena di esclusione dell'operatore dalla procedura di gara (art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici), sia la verifica ad opera della stazione appaltante dell'offerta che appaia anormalmente bassa sulla base di tali indicazioni" (art. 110, comma 1, dello stesso codice).

Solo la individuazione dei costi di manodopera e di sicurezza al momento dell'offerta (e non successivamente all'aggiudicazione) consente di determinare l'importo a base di gara ribassabile per distinguerlo da quello non ribassabile.

I trattamenti salariali minimi insieme ai costi di sicurezza, infatti, sono valori dichiaratamente incompressibili²⁶.

In disparte la necessità di raccordare questa previsione con l'art. 41, comma 4 del Codice, che consente all'operatore economico di modulare il costo del lavoro, l'attuale sistema normativo dovrebbe condurre le imprese verso una adeguata stima dei costi per la manodopera e la sicurezza. Conseguentemente verso la individuazione di una corretta base ribassabile²⁷.

In virtù di ciò laddove si dovesse ravvisare un evidente scostamento rispetto alle determinazioni della stazione appaltante, quest'ultima avvierebbe il procedimento per la verifica della anomalia dell'offerta²⁸.

4. *Verifica della congruità dell'offerta: il ruolo del responsabile del progetto negli appalti pubblici (il direttore dei lavori in quelli privati) nel d.l. 19/2024*

Giungiamo così al merito della questione tecnica²⁹.

L'art. 110 del Codice appalti disciplina il subprocedimento di individuazione delle offerte anormalmente basse. È configurato in quattro fasi: 1) l'individuazione delle offerte anormalmente basse; 2) la richiesta di giustificazioni da parte dell'amministrazione aggiudicatrice; 3) la presentazione di chiarimenti, precisazioni e ulteriori elementi giustificativi dell'offerta da

²⁶ In tema di anomalia dell'offerta l'art. 110. Comma 4, del Codice laddove stabilisce che non sono ammesse giustificazioni sui trattamenti salariali minimi inderogabili e sui costi di sicurezza necessita però di un raccordo e di un ulteriore chiarimento in relazione all'art. 41, comma 14 del codice che consente all'operatore economico di modulare il costo del lavoro. Di recente AMORE, *Il giudizio di anomalia dell'offerta nella «nuova» stagione dei principi di contrattualistica pubblica: il valore del principio di risultato e la metamorfosi del sindacato giurisdizionale?*, in *PA*, 2024, p. 345.

²⁷ MARASCA, *La giurisprudenza amministrativa sull'obbligo*, cit.

²⁸ BERTONAZZO, *Esclusione automatica delle offerte anomale: disciplina sostanziale e qualche spunto processuale*, in *DPA*, 2025, p. 243 e ss.

²⁹ TRAVI, *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *DP*, 2004.

parte dell'operatore economico: 4) la verifica e la valutazione delle giustificazioni e della complessiva attendibilità dell'offerta.

Sulla natura del potere amministrativo la giurisprudenza amministrativa ritiene l'elevato tasso di discrezionalità tecnica. Sul piano del sindacato è effettuato un controllo estrinseco per la verifica della manifesta irrazionalità o l'evidente travisamento dei fatti: il giudice non può sostituirsi all'amministrazione e alla commissione di gara nella verifica delle singole voci dell'offerta³⁰.

È pacifico che il procedimento per la verifica dell'anomalia intende garantire l'interesse pubblico al corretto svolgimento della gara e alla individuazione del migliore prezzo che si trova sul mercato³¹.

Non altrettanto pacifica è la corretta interpretazione delle (nuove) disposizioni destinate a recepire nel nostro ordinamento le norme europee sul tema sociale e ambientale³².

Il Codice e il suo correttivo mostrano una certa sensibilità verso le istanze sociali con la promozione degli appalti cc.dd. strategici³³.

A fronte della vecchia prerogativa dell'operatore di individuare il ccnl applicabile, attualmente spetta all'amministrazione, sulla base dell'Allegato I.01 e dei 'criteri e modalità' in esso stabiliti, individuare il ccnl all'interno di inviti e bandi³⁴. Allo stesso modo sono previste modalità per acquisire e valutare la dichiarazione di equipollenza.

Ciò riguarda le prestazioni prevalenti in ordine al settore di riferimento: la stazione appaltante deve fare preciso riferimento al codice Ateco, secondo la classificazione Istat, anche in raffronto al CPV per gli appalti pubblici, indicato negli stessi bandi e inviti.

Se si tratta di subappalto per prestazioni coincidenti o che appartengono alla categoria prevalente l'imprenditore dovrà applicare il medesimo contratto collettivo a tutele equivalenti.

³⁰ *Ex multis* Cons. St., sez. III, 16 settembre 2024 n. 7582.

³¹ Cons. St., sez. V, 22 febbraio 2024 n. 176.

³² CORCIULO, *Del costo del lavoro, attendibilità dell'offerta economica e giudizio di anomalia dell'offerta*, in www.giustizia-amministrativa.it/-/158189-157, 2025. In una prospettiva più ampia v. PAOLANTONIO, *Provvedimento amministrativo e sindacato di legittimità*, in *DP*, 2024, p. 515.

³³ PERONGINI, ROMANO, *Sostenibilità ambientale, servizi pubblici locali ed esternalizzazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2025, p. 331 ss.

³⁴ FONTANA, *Bandi, avvisi, inviti*, in CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit., p. 823 ss.

Questa seconda modalità tende a preservare la libertà e l'autonomia dell'operatore economico.

Spetterà eventualmente al Responsabile unico di progetto (RUP), nella relazione di anomalia dell'offerta, dare atto dello scostamento³⁵.

Inoltre la novità è contenuta nell'art. 41, comma 13, del Codice che pretende che sia la stazione appaltante a individuare il costo della manodopera con l'ulteriore previsione, come accennato, della impossibilità del ribasso.

Tuttavia il legislatore ha espressamente previsto “la possibilità di un eventuale ribasso complessivo dell'importo”, che derivi da “una più efficiente organizzazione aziendale”³⁶.

Concordemente con autorevole studioso, riteniamo che la norma “debba intendersi frutto di un giusto compromesso tra tutela del lavoro e diritti di impresa”³⁷ e dobbiamo poter immaginare la “non assolutezza del vincolo” che deriverebbe dalle tabelle ministeriali. Ciò unitamente alla capacità dell'imprenditore di una “più favorevole organizzazione aziendale” verso la sostenibilità sociale dell'offerta economica presentata³⁸.

Sul punto la giurisprudenza sembra orientata per una parte in senso più rigoroso che impedisce il ribasso sui costi di manodopera³⁹. Tuttavia altra parte della giurisprudenza insieme ad ANAC ammettono il ribasso sull'importo complessivo⁴⁰.

Da ultimo consideriamo che il quadro normativo approssimativamente descritto oggi si è arricchito dei contenuti della Direttiva *due diligence* per il tramite di un timido rinvio alla stessa contenuto nell'art. 110, comma 5, lett. a)).

Tra l'altro il rafforzamento delle tutele di lavoro è avvenuto anche al momento del saldo finale dei lavori a cui si potrà procedere solo in caso di esito positivo della valutazione di “congruità dell'incidenza della manodo-

³⁵ SORICELLI, *Il responsabile unico del progetto nel nuovo codice dei contratti pubblici e nel suo correttivo tra amministrazione e risultato*, in *AeC*, 2024, p. 36.

³⁶ Art. 41 del Codice dei contratti pubblici.

³⁷ CORCIULO, *Del costo del lavoro, attendibilità*, cit.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Tar Calabria 8 febbraio 2024 n. 119 e 120.

⁴⁰ Sulla operazione di ricalcolo da parte della stazione appaltante in tema di errori emendabili V. ANAC, Parere di precontenzioso n. 358 del 17 luglio 2024, in [https:// www.anticorruzione.it/-/parere-di-precontenzioso-n.-358-del-17-luglio-2024](https://www.anticorruzione.it/-/parere-di-precontenzioso-n.-358-del-17-luglio-2024) e la giurisprudenza richiamata *ex multis*, Cons. St., sez. III, 13 dicembre 2022 n. 10931.

pera sull'opera complessiva" o di regolarizzazione della posizione da parte dell'impresa⁴¹.

Il sistema delle tutele per il lavoro risulta essere stato rafforzato dal Codice e dal suo correttivo anche nella prospettiva europea di sostenibilità sociale e innovazione.

5. *Discrezionalità tecnica e anomalia dell'offerta*

Se vogliamo ancora entrare più nello specifico dei criteri e delle modalità di individuazione del contratto applicabile e della presentazione e verifica della dichiarazione di equivalenza, il legislatore ha dettato concrete disposizioni per orientare la stazione appaltante. Il criterio della connessione alle prestazioni prevalenti oggetto di appalto in relazione al settore di riferimento e quello della maggiore rappresentatività comparativa delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro costituiscono la base di riferimento per le valutazioni della stazione appaltante⁴².

Possiamo a questo proposito prendere in considerazione, tra i rimedi alternativi alla giurisdizione, le decisioni ANAC sui pareri di pre-contenzioso.

Nella delibera n. 14 del 14 gennaio 2025, l'Autorità di regolazione ha affrontato (alla luce del correttivo) il tema della (non) equivalenza fra ccnl indicato dalla stazione appaltante e ccnl applicato per il calcolo dei costi di manodopera in sede di offerta da parte di un concorrente escluso a seguito di verifica dell'anomalia dell'offerta.

La questione riguardava l'affidamento del servizio di salvataggio ed antincendio per l'eliporto sopraelevato del comprensorio sanitario di Bolzano.

All'esito della valutazione restano confermate le conclusioni del RUP in ordine al giudizio di (non) equivalenza dei due ccnl oggetto di osservazione, basato sulle tutele economiche e normative.

Per il primo aspetto il RUP aveva rilevato la discrepanza sul monte ore settimanale (risultato inferiore per il ccnl *leader* e superiore per l'altro ccnl applicato dall'offerente).

⁴¹ Art. 11, comma 6 del Codice dei contratti pubblici.

⁴² MARTINI, *Il principio di applicazione dei contratti collettivi di settore negli appalti pubblici. Prospettive, criticità e contraddizioni delle nuove funzioni della legge di gara*, in *DA*, 2024, p. 1077.

Oltre alla descrizione in dettaglio (del)le singole voci economiche (monte ore settimanale, maggiorazione per il lavoro notturno, indennità di turno) il RUP aveva analizzato le tutele normative con riferimento a lavoro straordinario, festività soppresse, periodo di prova, periodo di pre-avviso, permessi retribuiti, previdenza integrativa, sanità integrativa. Tutti questi elementi sono stati tra loro confrontati e “ritenuti peggiorativi, con le valutazioni del consulente del lavoro incaricato dalla stazione appaltante e illustrate in dettaglio nella relazione allegata”.

Nel fare riferimento al consolidato orientamento della giurisprudenza ha ribadito “la discrezionalità della stazione appaltante (nel)la verifica delle offerte presentate, ivi inclusa la valutazione di congruità dell’offerta”.

Questo impedisce all’Autorità di svolgere una autonoma valutazione dell’anomalia ed è in linea con le caratteristiche del sindacato del giudice destinato a verificare la manifesta e macroscopica erroneità, l’irragionevolezza, l’illogicità, l’incongruenza o il palese travisamento dei fatti.

Nella prospettiva descritta si assume, in generale, che la valutazione sull’anomalia dell’offerta è rimessa alla discrezionalità tecnica della stazione appaltante⁴³.

Tuttavia il legislatore impone alla stazione appaltante di escludere l’offerta quando in essa non è contenuto il dettaglio dei costi per la manodopera e la sicurezza⁴⁴ e “se le spiegazioni fornite non giustificano il livello dei prezzi o di costi proposti [...] oppure se l’offerta è anormalmente bassa in quanto a) non rispetta gli obblighi previsti in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro indicate nell’allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014”; b) non rispetta gli obblighi di cui all’articolo 119 (sul subappalto); c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all’articolo 108, comma 9, rispetto all’entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture; d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all’articolo 41, comma 13 (art. 110, comma 5)⁴⁵.

⁴³ Sulla natura giuridica e funzioni della commissione di gara v. SALTELLI, *La commissione di gara nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Foro Amministrativo*, 2024, p. 1139 ss.

⁴⁴ Art. 108, comma 9, del Codice dei contratti pubblici.

⁴⁵ Non sono ammesse giustificazioni in ordine a trattamenti salariali minimi inderogabili e ai costi della sicurezza (art. 110, comma 4, lett. a) e b)).

6. Strumenti di tutela per gli esclusi

Il sistema della giustizia sugli “atti delle procedure di affidamento e di concessione” è contenuto nell’art. 209 del Codice⁴⁶. Di seguito il legislatore ha disciplinato “i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale” (artt. 210 e ss.)⁴⁷.

Sarà interessante considerare in che modo gli esclusi hanno ricevuto tutela nell’ordinamento non solo dinanzi al giudice amministrativo, ma anche attraverso i pareri di precontenzioso resi nell’ultimo anno dall’ANAC.

Altrettanto significative sono le decisioni adottate in sede di organi consultivi: ad esempio per il tramite dell’Osservatorio permanente per assicurare il monitoraggio delle attività dei Collegi Consultivi Tecnici o del supporto giuridico del Ministero Infrastrutture e trasporti.

Tra le risposte ai quesiti, cui nell’ultimo caso sono stati forniti dei chiarimenti, troviamo la questione centrale della “valutazione di equivalenza delle tutele” per il lavoro e i criteri cui la stazione appaltante o l’ente concedente devono attenersi per il caso di offerta di un contratto diverso da quello indicato nella legge di gara⁴⁸.

Il parere n. 3522 del 2025, reso dal supporto giudico del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, richiama il comma 2, dell’art. 4 dell’Allegato I.01, introdotto dal correttivo al Codice. Si tratta della norma che contiene i parametri da utilizzare per accertare l’equivalenza. Il parere è emblematico nella definizione del procedimento. Infatti è scritto che in relazione al valore economico occorre fare riferimento “alle componenti fisse della retribuzione globale annua”. Rispetto alle tutele normative può ritenersi sussistente l’equivalenza quando “gli scostamenti rispetto ai parametri indicati nel comma 3 sono marginali”. Vi sono, poi, apposite linee guida adottabili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che individuano gli scostamenti marginali relativi alle tutele normative. In assenza sono da considerare le

⁴⁶ Per una lettura complessiva v. SANDULLI M.A., *Procedure di affidamento e tutele giurisdizionali: il contenzioso sui contratti pubblici nel nuovo Codice*, in *Federalismi.it*, 5 aprile 2023.

⁴⁷ GIANNELLI, PROVENZANO, *L’arbitrato in materia di contratti pubblici e Pnrr: l’ordinamento al bivio tra diffidenza e valorizzazione delle sue potenzialità deflative del contenzioso*, in *Nuove autonomie*, 2022, p. 113.

⁴⁸ Parere n. 3522 del 3 giugno 2025 supporto giuridico *hub* del MIT in <https://www.serviziocontrattipubblici.org/Supportogiuridico/Home/QuestionDetail/3522>.

indicazioni fornite da ANAC nella relazione illustrativa del Bando-tipo. 1/2023⁴⁹.

Tra i pareri dell'ANAC di precontenzioso individuiamo altre due questioni interessanti.

La prima riguarda la mancata previsione nella documentazione di gara dell'obbligo di indicare, nell'offerta economica, i costi di manodopera e gli oneri di sicurezza aziendali. L'assenza, tra l'altro, di un modulo predisposto a tal fine. Nel caso di specie l'Autorità di regolazione ha precisato che l'omessa dichiarazione dei costi della manodopera e della sicurezza non comporta l'esclusione dell'operatore economico. Tali elementi possono essere acquisiti attraverso il soccorso istruttorio.

La medesima conclusione ha riguardato l'obbligo di rispettare i CAM nel settore della ristorazione, che nel bando di gara non era stato inserito. La stazione appaltante è tenuta a verificare che la prestazione si svolga nel rispetto di tali criteri⁵⁰.

La seconda questione interessante riguardava la errata determinazione dei costi di manodopera, in relazione a cui l'ANAC ha invitato la stazione appaltante a procedere in autotutela, poiché “per l'appalto in esame si sarebbe dovuto avere un costo della manodopera superiore di oltre un terzo del valore inserito nella base d'asta, determinando pertanto un *vulnus* al sinallagma contrattuale”. In questo specifico caso l'Autorità di regolazione ha richiamato alcuni precedenti suoi e del giudice amministrativo.

Infatti, afferma che in tema di contestazione della base d'asta dell'appalto, in forza della quale la misura del prezzo a base d'asta non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una *valutazione alla stregua di cognizioni tecniche*, sulla quale è possibile il *solo sindacato estrinseco*, ovvero limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, alla illogicità manifesta, alla disparità di trattamento, non potendo il Giudice (o l'Autorità) giungere alla determinazione del prezzo congruo⁵¹.

⁴⁹ Bando tipo 1 – 2023, Schema disciplinare di gara, Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 309 del 27 giugno 2023, in <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-n.-309-del-27-giugno-2023-bando-tipo-n.1-2023>.

⁵⁰ Parere ANAC di precontenzioso n. 290 del 23 luglio 2025 in <https://www.anticorruzione.it/-/parere-di-precontenzioso-n.-290-del-23-luglio-2025>.

⁵¹ Cfr. Delibere nn. 753 e 321 del 2021 e la n. 1017 del 2020.

Per passare ad alcune decisioni significative del giudice amministrativo dell'ultimo anno ci sembra utile considerare almeno altre due questioni trattate e ulteriori rispetto a quelle già analizzate.

La prima sulla verifica dell'anomalia dell'offerta e della congruità del costo della manodopera. Solo per questa seconda valutazione l'amministrazione ha l'obbligo di effettuare il controllo sebbene l'offerta non sia sospettata di anomalia. Ciò è posto a garanzia del diritto alla retribuzione minima nel rispetto dell'art. 36 della Costituzione. Non è escluso che la verifica della congruità dei costi di manodopera possa essere effettuata all'interno del sub procedimento di verifica dell'anomalia, attivata per scelta discrezionale dalla stazione appaltante⁵². Il correttivo al Codice contribuisce a rafforzare le tutele non solo mediante la duplicità degli obblighi che riguardano per un verso il ccnl dichiarato⁵³ e per l'altro la disciplina sociale e ambientale contenuta nella direttiva *due diligence*.

Come ultima questione non meno importante rispetto alle altre, trattiamo del ribasso. In proposito, ha affermato il giudice amministrativo che “è da escludere che – come sostenuto dalla ricorrente in primo grado e ritenuto anche dal Tar – l'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 abbia dettato la regola – opposta a quella operante nella vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016 – secondo cui “i costi della manodopera debbano essere esclusi dall'importo a base di gara su cui applicare il ribasso offerto dall'operatore economico per indicare l'importo contrattuale oggetto della sua offerta economica complessiva”⁵⁴. Per cui “anche nel vigore del nuovo codice dei contratti pubblici [...] è ammesso il ribasso sui costi dalla manodopera indicati dalla stazione appaltante nella *lex specialis* di gara, come già ritenuto, sia pure *incidenter tantum*, in riferimento ad una fattispecie soggetta alla disciplina del codice previgente”⁵⁵, secondo la quale “Persino nel nuovo codice, che in applicazione di un preciso criterio di delega di cui all'art. 1, secondo comma, lett. t) della l. n. 78 del 2022, ha previsto in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre incorporati dagli importi assoggettati a ribasso, è stata fatta salva la possibilità per l'operatore economico

⁵² V. in particolare Tar Campania, sez. I, 8 aprile 2024 n. 776 in *Foro Amministrativo*, 2024, p. 645; di recente Cons. St., sez. V, 27 giugno 2025 n. 5600.

⁵³ Cfr. Cons. St., sez. V, 28 marzo 2025, n. 2605 sulla esclusione per mancata indicazione del ccnl pur in presenza di individuazione ed esposizione del costo di manodopera.

⁵⁴ Cfr. Cons. St., sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712.

⁵⁵ Cons. St., sez. V, 9 giugno 2023 n. 5665.

di dimostrare che un ribasso che coinvolga il costo della manodopera sia derivante da una più efficiente organizzazione aziendale, così armonizzando il criterio di delega, con l'art. 41 Cost.)”⁵⁶.

Crediamo che in questo modo si vada a contemperare l'esigenza di trasparenza, di tutela dei lavoratori e di rispetto della libertà di impresa.

7. *Riflessioni conclusive*

Nell'obiettivo della ricerca vi è il tentativo di rispondere a tre domande: (1) se la pubblica amministrazione è obbligata a verificare l'anomalia dell'offerta, (2) quali sono gli strumenti normativi (anche di tipo standardizzato) che permettono all'amministrazione di effettuare la propria valutazione tecnica, (3) quali sono gli strumenti di tutela per i partecipanti esclusi dalla gara pubblica.

Abbiamo cercato di ragionare non solo sul Codice dei contratti pubblici e il suo recente correttivo, ma anche su alcune sollecitazioni nuove che derivano dal diritto dell'Unione Europea.

In ordine agli strumenti di tutela il Codice annovera non solo il ricorso giurisdizionale, ma anche altri rimedi alternativi e fra questi abbiamo tenuto conto di alcune decisioni rese dall'ANAC in sede di parere precontenzioso, ma anche delle decisioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel servizio di supporto giuridico alle stazioni appaltanti e agli operatori economici.

In ordine ai costi di manodopera e agli oneri di sicurezza possiamo certamente affermare che le tutele per il lavoro sono state rafforzate per effetto del correttivo per un verso e della direttiva 2024/1760. Nel primo caso per via dell'obbligo di indicare i costi nell'offerta economica a pena di esclusione, nel secondo caso in virtù della responsabilizzazione aziendale nella definizione di politiche d'impresa volte a neutralizzare gli effetti negativi sull'ambiente e sui diritti fondamentali e tra questi quelli sociali in materia di lavoro.

Per effetto della obbligatoria indicazione del ccnl, inoltre, la tutela del lavoro nell'ambito degli appalti pubblici ha assunto maggiore consistenza e concretezza.

⁵⁶ Cfr. Cons. St., sez. V, 19 novembre 2024 n. 9255.

Le stazioni appaltanti dovrebbero essere in grado di individuare correttamente il costo della manodopera e degli altri oneri di sicurezza, con l'ausilio dei parametri fissati nell'allegato I.01 e di definire i costi secondo le tabelle ministeriali o il bando tipo dell'ANAC.

Sul piano del controllo, indiscutibile appare l'obbligo dell'amministrazione di verificare i costi indicati nell'offerta e avviare, su iniziativa discrezionale, l'indagine sull'anomalia dell'offerta.

Nel rispetto, poi, della libertà di impresa la giurisprudenza sembra attualmente orientata ad ammettere il ribasso complessivo dell'offerta, purché sia chiaro e trasparente il calcolo sui costi ed esposto il ccnl applicato in sede di offerta. Diversamente per il caso di ccnl diverso da quello indicato nel bando, l'amministrazione sarà tenuta a verificarne l'equivalenza, sempre secondo i parametri indicati che coinvolgono l'aspetto economico e normativo della tutela complessiva.

Non può ricadere sull'operatore economico la responsabilità della mancata indicazione dei costi e del ccnl applicato se nei documenti di gara l'amministrazione non ha previsto l'obbligo. Piuttosto può essere ammessa l'integrazione delle informazioni e dei dati per il tramite dell'istituto del soccorso istruttorio.

A noi sembra che quei concetti giuridici indeterminati di congruità del costo di manodopera ed equivalenza del ccnl applicabile abbiano un contenuto di maggiore concretezza per via del correttivo e della Direttiva indicati.

La valutazione tecnica dell'amministrazione ha una base giuridica che sembra conferire maggiore effettività alla tutela dei lavoratori.

Resta il limite del sindacato estrinseco del giudice amministrativo, che permette agli esclusi solo una tutela limitata a una indagine sulla manifesta irrazionalità o evidente travisamento dei fatti.

Ferma restando la non sostituibilità del giudice all'amministrazione, riteniamo che il percorso di responsabilizzazione aziendale per un verso avviato nelle politiche di transizione da parte dell'Europa e l'apertura del Codice ad una tutela sostanziale dei lavoratori possano condurre a una condivisione del sapere tecnico scientifico ed evitare riserve di amministrazioni ingiustificabili.

Abstract

Il Codice dei contratti pubblici impone al partecipante alla gara pubblica l'obbligo di indicare, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali della sicurezza: entrambi risponderebbero ad esigenze costituzionali di tutela del lavoro (giusta retribuzione e sicurezza dei lavoratori). Gli oneri aziendali sono rimessi alla esclusiva valutazione del soggetto partecipante, poiché variano in funzione della organizzazione produttiva e del tipo di offerta. Attraverso la valutazione dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per la sicurezza presenti nell'offerta economica, la stazione appaltante è in grado di verificare in che modo l'operatore è giunto a formulare il prezzo della prestazione e se non abbia eccessivamente sacrificato la tutela dei lavoratori per rendere maggiormente conveniente la sua offerta. In ragione di una economia sostenibile, la direttiva 2024/1760 (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* - CS3D) introduce obblighi e responsabilità per le imprese in relazione agli impatti negativi delle loro catene di attività sul rispetto dei diritti umani. Il decreto cd. PNRR 4, il d.l. 2 marzo 2024, n. 19 prevede che "nell'ambito degli appalti pubblici [...] prima di procedere al saldo finale dei lavori, il responsabile del progetto, negli appalti pubblici, e il direttore dei lavori, o il committente in mancanza di nomina del direttore dei lavori, negli appalti privati, verificano la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva". Questo contributo intende indagare il profilo della valutazione tecnico-discrezionale da parte dell'amministrazione dei costi di manodopera e degli oneri aziendali, al fine di verificare se alla luce del nuovo contesto normativo, italiano ed europeo, (1) la pubblica amministrazione sia obbligata a verificare l'anomalia dell'offerta, (2) quali sono gli strumenti normativi (anche di tipo standardizzato) che permettono all'amministrazione di effettuare la propria valutazione tecnica, (3) quali sono gli strumenti di tutela per i partecipanti esclusi dalla gara pubblica.

The Public Contracts Code requires participants in public tenders to indicate labour costs and company safety costs, under penalty of exclusion: both would meet constitutional requirements for labour protection (fair pay and worker safety). Company costs are left to the sole discretion of the participant, as they vary depending on the production organisation and the type of offer. By assessing the labour costs and company safety costs included in the financial bid, the contracting authority is able to verify how the operator arrived at the price of the service and whether it has excessively sacrificed worker protection in order to make its bid more attractive. In the interests of a sustainable economy, European Directive 2024/1760 (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* - CS3D) introduces obligations and responsibilities for companies in relation to the negative impacts of their chains of activity on respect for human rights. The so-called PNRR 4 decree, Decree Law No. 19 of 2 March 2024, provides that "in the context of public procurement [...] before proceeding with the final payment for the works, the project manager, in public procurement, and the construction manager, or the client in the absence of a construction manager, in private procurement, shall verify the appropriateness of

the incidence of labour on the overall work”. This contribution aims to investigate the profile of the technical-discretionary assessment by the administration of labour costs and business expenses, in order to verify whether, in light of the new Italian and European regulatory context, (1) the public administration is obliged to verify the anomaly of the bid, (2) what regulatory instruments (including standardised ones) allow the administration to carry out its technical assessment, (3) what protection instruments are available to participants excluded from the public tender.

Keywords

Contratti pubblici, costi manodopera, anomalia, *due diligence*, tutela esclusi.

Public contracts, labor costs, anomaly, due diligence, protection excluded.

Ivana Santoro

I protocolli d'intesa per la qualità e la tutela del lavoro nei contratti pubblici: un modello di sicurezza 'di prossimità'?

Sommario: 1. Premessa. 2. I protocolli d'intesa con le organizzazioni sindacali in materia di contratti pubblici. 3. Salute e sicurezza sul lavoro nei contratti pubblici 'di prossimità'. 4. Conclusioni: la sicurezza sul lavoro come 'responsabilità condivisa'.

I. Premessa

Il presente elaborato aspira a contribuire alla mappatura, alla diffusione e al perfezionamento delle 'buone pratiche' sperimentate a livello locale, d'intesa con i sindacati, in materia di salute e sicurezza sul lavoro nei contratti pubblici¹.

Il campione di cui si darà atto nel prosieguo si compone di circa quaranta Protocolli d'intesa aventi ad oggetto la tutela della legalità, della sicurezza e della qualità del lavoro nelle procedure di gara².

¹ Su tale 'sottosistema' regolativo, con riferimento al d.lgs. n. 36/2023, si v. *ex multis*, BUOSO, *Gli obblighi di sicurezza negli appalti pubblici, tra complessità ed esigenze di coordinamento*, in *RDSS*, 2024; SEMERARO, *Salute e sicurezza nei cantieri nel codice 'ter' dei contratti pubblici*, in *ISL*, 2023. Per riflessioni più risalenti si v.: CARINCI, CESTER, MATTAROLO, SCARPELLI (a cura di), *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*, Utet, 2011; BENEDETTI, *Gli adempimenti di sicurezza sul lavoro nel contratto di appalto pubblico e privato*, in *ISL*, 2011.

² Areacom Abruzzo - 11/2023; Acquedotto Pugliese - 12/2023; Comune di Cattolica - 12/2023; AQ Arexpo controllata Regione Lombardia - 1/2024; Comune di Bologna - 2/2024; Unione Montana dei Comuni del Mugello - 3/2024; Comune di Firenze - 5/2024; Comune

Tutti i protocolli esaminati sono stati acquisiti mediante consultazione della sezione ‘Amministrazione trasparente’ del sito istituzionale dell’ente stipulante oppure, in difetto di pubblicazione, tramite apposita richiesta di accesso agli atti.

Non è stato invece possibile rilevare l’incidenza operativa dei protocolli, in quanto il monitoraggio circa la loro applicazione rientra tra le prerogative delle O.S. stipulanti, nell’ambito dei tavoli tecnici o delle cabine di regia istituite a tal fine.

2. *I protocolli d’intesa con le organizzazioni sindacali in materia di contratti pubblici*

In termini generali, un protocollo d’intesa è un accordo raggiunto tra due o più soggetti pubblici o privati, volto a stabilire linee guida che orientino le azioni delle parti verso obiettivi comuni.

Nella prassi amministrativa, lo strumento è impiegato di frequente per instaurare rapporti di cooperazione e interlocuzione tra soggetti istituzionali. Il protocollo d’intesa rappresenta solitamente per l’ente pubblico un atto di natura politico-programmatica riservato all’organo di governo.

Di tale versatile strumento si sono spesso serviti gli attori istituzionali anche per instaurare un confronto e una collaborazione con i soggetti sindacali: si pensi, a livello nazionale, al “Protocollo per la partecipazione e il confronto nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del piano nazionale per gli investimenti complementari” o, nel contesto regionale, al “Protocollo d’intesa per il supporto alle persone che hanno subito violenza

di Padova - 5/2024; Provincia di Pistoia - 6/2024; Intercent Emilia Romagna - 6/2024; Comune di Genova - 7/2024; Provincia di Grosseto - 8/2024; Comune di Palermo - 8/2024; Comune di Napoli - 10/2024; Comune di Pinerolo - 10/2024; Comune di Ancona - 10/2024; Comune di Magenta - 11/2024; Comune di Verucchio - 11/2024; Unione dei Comuni Nord Est Torino - 12/2024; Comune di Ivrea - 12/2024; Comune di Nichelino - 12/2024; Comune di San Mauro Torinese - 1/2025; Comune di San Gimignano - 2/2025; Città di Corsico - 3/2025; Città di Borgaro Torinese - 3/2025; Comune di Bergamo - 4/2025; Comune di Torino - 5/2025; Comune di Trezzo Sull’Adda - 5/2025; Comune di Paderno-Dugnano - 5/2025; Comune di Lecco - 6/2025; Comune di Savona - 7/2025; Città di Pioltello - 9/2025; Regione Veneto - 10/2025; Comune di Roma - 11/2025; Comune di Rovigo - 12/2025; Comune di Legnano - 12/2025; Comune di Venaria Reale - 12/2025; Comune di Pesaro - 12/2025.

e/o molestie sul lavoro, con particolare attenzione alla violenza di genere” a firma della Regione Emilia-Romagna.

Si tratta, insomma, di accordi dal contenuto più vario, normalmente sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil quali interlocutori sindacali ‘privilegiati’ e che impegnano le parti nell’ambito delle rispettive competenze.

In tempi recenti, lo strumento dei protocolli è stato impiegato con frequenza anche dagli enti locali al fine di garantire, d’intesa con i sindacati, tutele e qualità del lavoro nell’ambito degli appalti, delle concessioni e degli affidamenti aggiudicati dall’ente medesimo³.

I soggetti sottoscrittori sono, di regola, comuni, province, città metropolitane e unioni territoriali. Talvolta, i protocolli sono sottoscritti da regioni, agenzie regionali per la committenza o soggetti aggiudicatori tenuti al rispetto del d.lgs. n. 36/2023 (es. società partecipate). In molti casi, gli enti istituzionali direttamente coinvolti si impegnano a rendere operativi i protocolli anche con riferimento alle società e agli organismi partecipati. A titolo esemplificativo, il Comune di Roma si impegna ad utilizzare il modello di bando-tipo definito nell’accordo con le O.S. per tutti gli appalti di servizi e fornitura banditi da Roma Capitale, dai suoi Municipi e dalla Città Metropolitana, anche qualora la gestione degli appalti stessi sia di competenza di altri enti o società esterne (es. Invitalia). Inoltre, il Comune si impegna, in qualità di socio, a contribuire all’attivazione, sin da subito, di tavoli di confronto aziendale in tutte le sue aziende partecipate non quotate con le categorie sindacali interessate.

Alcuni Protocolli coinvolgono, oltre alla stazione appaltante e ai sindacati⁴, anche altri soggetti istituzionali come la Prefettura, l’Ispettorato del lavoro, le aziende sanitarie locali per le parti di rispettiva competenza.

Sul fronte opposto si rinvencono solitamente le articolazioni territoriali delle organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil⁵.

³ Sul peso della contrattualistica pubblica negli enti locali: GIANFELICI, *I servizi pubblici locali in outsourcing*, FrancoAngeli, 2008. Sull’impatto dell’*outsourcing* pubblico sulle tutele del lavoro: MORI, *Implicazioni per il lavoro e le relazioni sindacali nell’esternalizzazione di servizi pubblici in Italia: Autonomie locali e Sanità a confronto*, in *Aut. Loc.*, 2015; VERBARO, *Esternalizzazioni e percorsi di riforma nelle amministrazioni pubbliche italiane*, in *DRI*, 2005.

⁴ Alcuni protocolli sono sottoscritti anche delle organizzazioni datoriali: per es., il Protocollo della Regione Veneto reca la firma di: Confindustria Veneto, Ance Veneto, Confartigianato imprese Veneto, Casartigiani Veneto, Cna Veneto, Confcommercio Veneto.

⁵ Non risultano protocolli sottoscritti con altri soggetti sindacali. Tuttavia, si segnala che il Protocollo della Regione Veneto reca la firma soltanto di Cisl-Veneto e Uil-Veneto.

Sebbene molti protocolli d'intesa siano stati sottoscritti nella vigenza del d.lgs. n. 50/2016⁶, l'analisi si concentra in questa sede sui soli protocolli adottati a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 36/2023 o aggiornati per mezzo di "Addendum" (es. Comune di Genova 2024). Deve rammentarsi, a riguardo, che il nuovo codice dei contratti pubblici ha indirettamente alimentato tale prassi accordando maggiore rilievo alla dimensione sociale degli acquisti della p.a. e accendendo più diffusamente i riflettori 'pubblici' sulla qualità del lavoro⁷.

In base all'ambito di applicazione, i protocolli esaminati possono essere ripartiti come di seguito: a) protocolli relativi ai soli interventi pubblici di attuazione del PNRR (es. Comune di Palermo, Provincia di Cremona); b) protocolli applicabili a tutte le procedure comparative di scelta del contraente (comprendenti concessioni, affidamenti diretti, gestioni commissariali, procedure per l'accreditamento); c) protocolli relativi al solo settore delle opere pubbliche, sottoscritti dalle associazioni sindacali rappresentative dell'edilizia (es. Provincia di Latina)⁸.

I protocolli, variamente denominati, presentano una struttura pressoché omogenea che consta di misure incidenti su: a) diritti di informazione/confronto preventivo con le O.S.; b) criteri di aggiudicazione; c) promozione della legalità; d) salute e sicurezza sul lavoro; e) stabilità occupazionale; f) subappalto; g) applicazione del Ccnl⁹.

In tale composito quadro, la promozione della salute e della sicurezza sul lavoro compare tra le premesse e le finalità di tutti i protocolli, oltre a costituire oggetto di una sezione specificatamente dedicata alla disciplina antinfortunistica.

In verità, anche le intese circa i criteri di aggiudicazione, il calcolo dei costi del lavoro e della sicurezza, le misure di premialità, il subappalto, ecc.

⁶ Tra i protocolli – a quanto consta – scaduti e non rinnovati, si v. Comune di Modena 2016, Comune di Trani 2018; tra i protocolli non aggiornati, si v. Comune di Livorno 2021, Unibo 2023.

⁷ Sul punto, ampiamente, D'ONGHIA, TRIMARCHI, DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, 2025.

⁸ Può farsi menzione anche dei protocolli generali sulla tutela del lavoro e della sicurezza, che impegnano le parti firmatarie ad un confronto in vista della sottoscrizione di protocolli specifici in materia di contratti pubblici (es. Regione Sardegna, Comune di Civitavecchia).

⁹ Sui protocolli d'intesa nel loro complesso si sofferma il contributo di MARTELLONI, *Appalti pubblici, tutele sociali e ruolo di istituzioni e sindacato nel contesto locale*, in RGL, 2024.

impattano trasversalmente sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Su tali impegni si focalizzerà l'attenzione nel prosieguo.

3. *Salute e sicurezza sul lavoro nei contratti pubblici 'di prossimità'*

I protocolli d'intesa di cui ci occupiamo in questa sede presentano una spiccata vocazione locale, in quanto sottoscritti 'in prossimità' dell'appalto, con articolazioni territoriali delle storiche confederazioni.

Il primo gruppo di impegni – assunti dagli enti aggiudicatori nei protocolli esaminati – attiene alla garanzia di un flusso costante di informazioni rivolte alle O.S. che, nell'auspicio dei sottoscrittori, dovrebbe consentire di presidiare la corretta applicazione della normativa a tutela del lavoro nei contratti pubblici. Il flusso informativo, talvolta, non si attiva soltanto in occasione dell'avvio della singola gara ma viene anticipato alla fase della programmazione dei lavori e servizi.

A titolo esemplificativo, il Comune di Ancona – ferma restando l'autonomia istruttoria e decisionale in merito a strategie e contenuti degli atti di gara – si impegna ad avviare, soprattutto per appalti ad alta intensità di manodopera, un confronto preventivo alla stesura del capitolato per valutare il recepimento integrale dei contenuti di quanto concordato nel protocollo. L'incontro deve avvenire con tempistiche utili per definire un percorso condiviso per la predisposizione dei documenti di gara. Le parti si impegnano a espletare la concertazione preventiva per un minimo di otto giorni (che diventano il termine massimo in presenza di ragioni di urgenza).

La Provincia di Grosseto si impegna a programmare e convocare incontri preventivi con le organizzazioni sindacali firmatarie per illustrare ed analizzare la programmazione annuale degli appalti pubblici e concessioni di lavori, forniture, servizi e di tutte le attività affidate ad aziende terze, nonché per una valutazione, diremmo "a consuntivo", in relazione all'andamento degli appalti pubblici dell'anno precedente. Per ogni singolo affidamento e qualora una delle parti firmatarie ne ravvisi l'esigenza e ne faccia richiesta, la Provincia si impegna a convocare incontri specifici anche durante l'esecuzione dell'appalto.

Il Comune di Padova prevede che, a seguito dell'informazione preventiva, le parti firmatarie possano chiedere l'attivazione di un confronto su specifici appalti in merito a diversi profili, tra cui la salute e sicurezza sul

luogo di lavoro. Nel protocollo si assicura l'impegno della stazione appaltante a espletare il confronto preventivo all'avvio delle procedure di appalto con le O.S. firmatarie, anche nell'ambito delle consultazioni preliminari di mercato.

Il Comune di Corsico si impegna a richiedere nell'offerta l'indicazione con voci distinte delle componenti del costo del lavoro e della sicurezza, previa verifica da effettuarsi anche con il supporto e la collaborazione delle O.S. Queste ultime assumono l'impegno "speculare" a condividere tutte le informazioni loro disponibili, atte a verificare i costi della sicurezza e prevenzione in caso di necessità sia in fase di predisposizione degli elaborati progettuali e degli atti di gara, sia in fase di esecuzione.

Talora, i protocolli impegnano la stazione appaltante a richiedere ai partecipanti alla gara informazioni specifiche con incidenza sul personale: per esempio, con riferimento agli appalti ad alta intensità di manodopera, il protocollo sottoscritto dall'Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza (Areacom) – in qualità di soggetto aggregatore, centrale di committenza e stazione appaltante – impegna l'ente a richiedere all'operatore economico una relazione descrittiva della propria struttura di impresa, con indicazione di informazioni relative a mansioni, qualifiche professionali, percorsi formativi del personale e numero di infortuni occorsi nei 5 anni antecedenti alla data di pubblicazione del bando di gara.

Degno di nota è, altresì, l'impegno assunto dal Comune di Padova a richiedere una segnalazione ad opera dell'appaltatore di «tutti i lavoratori trasfertisti o comunque provenienti da fuori del territorio regionale, nella prospettiva di una loro tutela assistenziale, sanitaria e verifica sulla formazione in tema di salute e sicurezza nel luogo di lavoro, segnalando anche l'alloggio previsto per i lavoratori».

Per quanto attiene all'aggiudicazione, nei protocolli d'intesa si rintraccia un *favor* verso le procedure aperte in luogo delle negoziate, ritenute meno trasparenti e più 'rischiose' anche nella prospettiva di tutela del lavoro. Nell'ambito della selezione, si manifesta poi una preferenza verso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) in luogo del minor prezzo, che promette di accordare un peso maggiore agli elementi qualitativi dell'offerta tecnica e sottrarre così alla logica della mera concorrenza a ribasso sui costi.

Il Comune di San Gimignano si impegna "laddove ritenuto opportuno, (al)l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

prioritariamente nelle commesse di lavori e sempre in quelle di servizi ad alta intensità di lavoro” e “a proseguire la prassi di fissare una soglia minima di punteggio per gli aspetti tecnici e qualitativi al di sotto della quale l’offerta non viene considerata”.

Il Comune di Firenze si impegna a favorire un’assegnazione dei punteggi che confermi la centralità della componente qualitativa sulla componente economica delle offerte, riservando all’offerta tecnica l’attribuzione del punteggio per una percentuale pari ad almeno il 70% del totale dell’offerta, salvo diversa percentuale da motivarsi adeguatamente. Per i servizi c.d. *labour intensive*, il protocollo prevede che l’ente si orienti nel predisporre bandi di gara nei quali “il prezzo non superi il 10% sul punteggio complessivo disponibile (e comunque non oltre il 20%)” e la parte economica sia attribuita preferibilmente attraverso formule bilineari con coefficienti più elevati.

Il criterio dell’OEPV ha anche il merito di consentire la valorizzazione nell’offerta tecnica degli aspetti sociali mediante il ricorso alla premialità.

Areacom si impegna a “considerare quali criteri qualitativi premiali” una serie di elementi tra cui: i) “l’organizzazione improntata al benessere, alla salute e sicurezza, alla qualità del lavoro, parametrata, in particolare, al numero delle ore lavorative rispondenti alle effettive prestazioni richieste nell’appalto e alle unità di personale utilizzato nell’appalto, nonché alle relative qualifiche ed esperienze, nei casi in cui risultino significative in riferimento allo *standard* qualitativo di esecuzione dell’appalto”; ii) “i percorsi formativi in materia di salute e sicurezza in collaborazione con gli organismi paritetici di cui all’art. 37, co. 12, d.lgs. n. 81/2008 e successive modifiche, costituiti da una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l’attività lavorativa”; iii) “la non applicazione del subappalto a cascata per le prestazioni o lavorazioni non indicate dalle stazioni appaltanti nei documenti di gara ai sensi dell’art. 119, co. 17”.

Il Comune di Corsico, riguardo alla composizione degli elementi tecnico-qualitativi delle offerte, si mostra disponibile ‘eventualmente’ e in relazione alla natura e all’oggetto del contratto, a prevedere anche l’attribuzione di un punteggio premiale ai concorrenti che siano in grado di proporre offerte tecniche comprendenti elementi di natura ambientale, sociale, di sicurezza del lavoro (aggiuntiva a quella obbligatoria e linguistica per persone straniere, affinché si elevi la conoscenza e la cultura della legalità e sicurezza

sul lavoro), al fine di perseguire obiettivi di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, nonché di riduzione dei rischi e disagi alla collettività nell'esecuzione dei lavori, servizi e forniture.

Il Comune di Firenze si impegna con le O.S. a individuare, tra i criteri oggetto di valutazione per l'attribuzione di punteggi premianti relativi alla qualità dell'offerta nei cantieri edili, le modalità di organizzazione del cantiere, con particolare attenzione alle eventuali turnazioni, alla composizione degli inquadramenti contrattuali delle squadre tipo, alla previsione di specifici accordi negoziali sulle modalità e sui tempi di realizzo, ai piani di manutenzione delle attrezzature, dei mezzi d'opera, delle apparecchiature e degli strumenti a tutela della salute e sicurezza.

Il Comune di Ancona concorda con le O.S. la previsione di criteri premianti volti al miglioramento dell'organizzazione del servizio, con particolare riguardo al contenimento del *turn-over*, all'utilizzo degli addetti con orario ordinario piuttosto che straordinario e, in caso di incrementi di orario, all'impegno assunto dall'impresa appaltatrice al consolidamento dell'orario di lavoro nei confronti dei dipendenti in regime di *part-time*.

Un'altra tipologia di impegni interviene a limitare il ricorso al subappalto: quasi la totalità dei protocolli riconosce infatti che quest'ultimo si associa ad un aumento del rischio di situazioni che non tutelano e dequalificano le condizioni di lavoro.

Il Comune di Firenze si impegna, tramite apposite clausole nei capitolati, a vietare l'utilizzo del subappalto 'a cascata' (oggi, come noto, reso possibile dall'art. 119, d.lgs. n. 36/2023), con il fine di permettere un maggior controllo sulla regolarità contributiva e sulle norme in materia di salute e sicurezza.

Con particolare riferimento agli appalti di lavori e alle relative lavorazioni edili nei cantieri – a partire dalle lavorazioni di cui all'Allegato X del d.lgs. n. 81/2008 – la parte pubblica si impegna, in conformità con l'art. 119, co. 17, d.lgs. n. 36/2023, a "generalizzare il divieto di subappalto a cascata".

Il Comune di Corsico si impegna, nell'ambito della procedura di conciliazione preventiva prevista dal protocollo, a confrontarsi con le O.S. firmatarie «per definire i limiti delle attività che potranno essere conferite in subappalto e le relative motivazioni». L'ente acconsente, altresì, alla previsione nei documenti di gara del limite massimo di subappalto a cascata al secondo livello (impresa appaltatrice – impresa subappaltatrice – ulteriore impresa subappaltatrice).

Il Comune di Savona impegna le amministrazioni firmatarie a predisporre i bandi in modo da vigilare adeguatamente sul fenomeno del subappalto c.d. a cascata, in particolare in quei casi in cui non sia giustificato da prestazioni specialistiche o richiedenti professionalità particolari. Nel caso in cui dovesse ricorrersi a subappalti 'a cascata' per opere specializzate, il Comune si impegna a fornire preventivamente alle O.S. tutte le informazioni relative alle imprese e alle opere subappaltate.

Il Comune di Ancona riconosce la necessità di «evitare un uso incontrollato del subappalto» e valorizza, a tal fine, la concertazione di anticipo prevista dal protocollo quale occasione per svolgere approfondimenti su come limitare, nel rispetto della normativa vigente in materia, il ricorso al subappalto nell'ambito degli appalti o delle concessioni di servizi e forniture o realizzazione di opere. Il Comune concorda nel ritenere il subappalto “del tutto residuale e, comunque, limitato ad attività effettivamente scorporabili e facilmente individuabili quali attività accessorie rispetto a quelle prevalenti del servizio da affidare o dell'opera da realizzare”.

Acquedotto Pugliese (Aqp) auspica “un contenimento del ricorso al subappalto, in relazione al quale sarà comunque garantito il pieno rispetto dei controlli, dei vincoli e delle disposizioni di cui all'art. 120, d.lgs. n. 36/2023”.

Il Comune di Lecco si impegna a non consentire “di norma” il subappalto c.d. “a cascata”, se non previa informazione alle O.S. e adeguata motivazione da parte del RUP. L'ente si impegna ad esigere dall'impresa subappaltatrice il possesso – oltre che dei requisiti previsti dal Codice – di un “livello di qualificazione proporzionale alle prestazioni che sarà chiamato ad eseguire, avendo pertanto a riferimento le soglie dei requisiti di competenze tecnico professionali e economico finanziarie indicati nel bando di gara nonché il valore delle attività oggetto dell'appalto”.

Come anticipato, nei protocolli si rinviengono anche impegni che incidono direttamente sulla salute e sicurezza dei lavoratori.

Un esempio è rappresentato dalla clausola speciale di appalto, pattuita nel Protocollo d'intesa sottoscritto dal Comune di Firenze, avente ad oggetto l'obbligo di applicazione della procedura “Cantiere Trasparente” prevista dal Ccnl edilizia industria e gestita dalla Cassa Edile per i lavori di valore superiore a 2 milioni di euro. La procedura prevede, come noto, la registrazione mediante tesserino elettronico o *device* degli orari di entrata/uscita di tutte le maestranze impegnate nella realizzazione delle opere, con

copertura economica nei “Piani per la sicurezza” e, dunque, tra i relativi costi.

Il Comune di Genova si impegna a inserire nei bandi di gara il “pass di cantiere”, per tutti i lavoratori edili operanti nell'appalto, finalizzato a consentire un più agevole controllo, da parte degli organi ispettivi, circa gli elementi essenziali del rapporto di lavoro. Tale strumento – unitamente al “settimanale di cantiere” – persegue l'obiettivo prioritario di garantire trasparenza e legalità del sistema di appalti/subappalti nonché la regolarità retributiva e il contrasto al lavoro irregolare, oltre alla sicurezza sul lavoro, consentendo al Gruppo Interforze le opportune attività di monitoraggio e controllo. Nell'ambito del cantiere si concorda sulla necessità di istituire un sistema efficace di verifica sulla forza lavoro occupata: a tal fine, la stazione appaltante si impegna a vigilare affinché ogni lavoratore, prima dell'accesso nei luoghi di lavoro, riceva dal proprio datore di lavoro una idonea tessera di riconoscimento da tenere sempre ben esposta. La fornitura della tessera di riconoscimento è subordinata al possesso delle certificazioni formative specifiche e all'effettuazione delle 16 ore di formazione di primo ingresso.

Il Comune di Napoli si impegna a richiedere per gli appalti del comparto edile – allo scopo di identificare i lavoratori presenti in cantiere nello svolgimento dei lavori in appalto e in subappalto – che tutti i lavoratori siano dotati di tesserino di riconoscimento anche in formato digitale. Il “badge di cantiere” deve essere fornito dalle imprese a tutti i lavoratori autonomi e subordinati – indipendentemente dal Ccnl applicato – compresi i lavoratori distaccati presenti nei cantieri. Si prevede che tutte le imprese presenti nei cantieri si impegnino a consultare l'Rls o Rlst in merito alla sicurezza e alla formazione, documentando l'attività svolta in tal senso.

Il Comune di Bologna si impegna a prevedere l'attivazione, anche in via sperimentale, di sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri e a collaborare all'individuazione di altre azioni immediatamente operative finalizzate alla trasparenza e legalità del settore edile.

I comuni di Paderno Dugnano e Pioltello si impegnano a “prevedere premialità per imprese che installino sistemi di controllo informatizzato degli accessi e delle presenze”.

Il Comune di Pinerolo si impegna a fornire la più ampia collaborazione agli enti preposti al controllo (Ispettorato del lavoro, Spresal, Agenzia

delle Entrate ecc.) al fine di agevolare l'attività di verifica di competenza di questi ultimi, anche in relazione all'effettiva applicazione del contratto di lavoro.

Nella prospettiva di un più efficace contrasto al lavoro irregolare, il Comune di Roma si impegna ad introdurre l'obbligo della procedura Inps-Moccoa (Monitoraggio Congruità occupazione negli appalti) per tutti gli operatori economici coinvolti nell'appalto, al fine di consentire ai committenti e alle stesse imprese di monitorare costantemente, attraverso l'applicativo messo a disposizione dall'Inps sul proprio sito web, il rispetto delle regole da parte di tutti gli operatori nella filiera. Su specifica richiesta dei soggetti firmatari, Roma Capitale si impegna a verificare la corretta corrispondenza del Moccoa e a darne notizia agli stessi. Peraltro, le parti si impegnano a verificare la possibilità di individuare misuratori idonei a formulare, anche per il settore dei servizi e forniture, specifici indici di congruità che attestino la forza lavoro occorrente a ciascun contratto.

Meritevole di attenzione è anche il protocollo sottoscritto dal Comune di Bologna che impegna le stazioni appaltanti “a promuovere confronti con le aziende appaltatrici ai fini dell'adozione della c.d. Stop Work Authority in questo quadro di rafforzamento della cultura e dei comportamenti e nella direzione di rafforzare quanto già previsto dall'art. 44, d.lgs. n. 81/2008”¹⁰. Si tratta della formalizzazione dell'autorità di ciascun lavoratore operante sui cantieri – indipendentemente da posizione, anzianità e ruolo – di interrompere il lavoro quando ritiene che questo non sia svolto in sicurezza perché potrebbe condurre, per sé o per altri, incidenti, infortuni o malattie professionali. In capo all'azienda sussiste l'obbligo di porre in essere tutti gli interventi finalizzati a ripristinare le condizioni di sicurezza e tutela per il lavoro e, in ogni caso, garantire la continuità dei diritti contrattuali e di legge. Il Protocollo prevede, a tal proposito, che sia “elaborato un manifesto, affinché sia data massima diffusione a tale importante iniziativa e perché sia chiaro ed evidente che nessuna colpa o responsabilità potrà essere imputata al lavoratore che, in buona fede, segnali una situazione a rischio o che fermi le attività in applicazione della *Stop Work Authority*, anche se tale azione dovesse successivamente risultare non necessaria”.

¹⁰ Sulla tutela dei diritti dei lavoratori in caso di pericolo grave ed immediato prevista dall'art. 44, d.lgs. n. 81/2008, si v. CORVINO, *Diritti del lavoratore in caso di pericolo grave e immediato*, in TIRABOSCHI (a cura di), *Il T.U. della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al D.Lgs. 81/2008*, Giuffrè, 2008, p. 479 ss.

I protocolli dedicano attenzione anche alla formazione, con particolare riguardo al settore dell'edilizia.

Per gli appalti del comparto edile, il Comune di Napoli si impegna a richiedere che le imprese si avvalgano delle scuole edili degli enti bilaterali territoriali di settore, al fine di certificare che i percorsi formativi obbligatori sulla sicurezza di primo ingresso, periodici e specifici destinati ai lavoratori impiegati nei cantieri, siano riconosciuti e conformi agli standard richiesti. Gli stessi enti bilaterali sono chiamati a certificare la frequenza per l'aggiornamento continuo e la crescita professionale costante di tutte le figure coinvolte nel processo produttivo edilizio e valuteranno la possibilità di organizzare i corsi di formazione anche direttamente sul territorio napoletano.

Il Comune di Bologna condivide la necessità di istituire un programma di informazione e formazione specialistica sulle tematiche correlate alla promozione della sicurezza nei cantieri e della salute dei lavoratori, con il coinvolgimento dell'ente bilaterale del settore edile IPLE (Istituto Professionale Edile - organismo paritetico).

Il Comune di Palermo si impegna a monitorare, attraverso la Direzione Lavori, la verifica delle competenze formative conseguite al fine di garantire la corretta esecuzione e realizzazione delle opere e dei servizi nei tempi e nelle modalità operative/professionali previste, nel rispetto delle norme sulla salute e sicurezza. Il protocollo riconosce inoltre agli enti bilaterali paritetici un ruolo di supporto delle azioni di controllo e verifica per il corretto espletamento delle attività corsuali formative rispetto alle maestranze dichiarate e impiegate.

Acquedotto Pugliese (Aqp) si impegna a promuovere «il coinvolgimento delle imprese appaltatrici in iniziative di sensibilizzazione e promozione della cultura della sicurezza, affinché siano diffuse le migliori pratiche e sia favorita la consapevolezza e l'informazione come strumento fondamentale per garantire la sicurezza e l'integrità psico-fisica delle persone».

Il Comune di Lecco – con l'obiettivo di implementare il sistema della partecipazione, della trasparenza e della sicurezza nei cantieri – si impegna a coinvolgere gli enti bilaterali emanati dal Ccnl edilizia relativamente alle questioni vertenti sulla sicurezza.

Nella prospettiva di un efficace coordinamento, la Provincia di Grosseto concorda che, per appalti di lavori superiori ad 1 milione di euro, venga istituito un tavolo permanente per la sicurezza, composto da tutti gli Rls

aziendali, un Rlst, il coordinatore della sicurezza in fase esecutiva, gli Rspp aziendali e la Direzione Lavori. Il tavolo – che deve essere convocato almeno una volta al mese o su richiesta di un componente – si occupa tra le altre cose di analizzare l'organizzazione del lavoro attraverso la sua lettura in riferimento alla sicurezza ed igiene nelle lavorazioni.

Il Comune di Palermo – nel quadro del protocollo specificatamente dedicato ai cantieri del PNRR – istituisce una “Cabina di regia su salute e sicurezza”, composta da un rappresentante del Comune, dalle Direzioni Lavori all'uopo convocate e dai rispettivi rappresentanti delle O.S. Per gli appalti di lavori di importo superiore a 1 milione di euro, l'organizzazione del lavoro in riferimento alla sicurezza e all'igiene nelle lavorazioni è esaminata da un apposito organismo, denominato “Tavolo permanente della sicurezza” convocato su base quadrimestrale, composto da tutti gli Rls aziendali, ove presenti, dagli Rsa/Rsu, da un Rlst, dal coordinatore della sicurezza in fase esecutiva, dagli Rspp aziendali e dalla Direzione Lavori.

Il Comune di Ancona condivide la preoccupazione delle O.S per il crescente fenomeno degli infortuni sul lavoro in particolar modo nell'edilizia. Per i cantieri avviati in esecuzione del PNRR, l'ente si impegna a convocare, su richiesta delle O.S. o delle sue articolazioni di categoria, un tavolo di confronto tra queste ultime, il RUP, il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione e il coordinatore della sicurezza e salute in fase di realizzazione dell'opera.

In diversi protocolli, i comuni si impegnano anche a rilevare sistematicamente fornitori, esecutori, appaltatori, compreso l'elenco di imprese che abbiano segnalazioni di pregressi impieghi di manodopera con modalità irregolari o che abbiano fatto ricorso ad illegittime forme di intermediazione per il reclutamento di manodopera e a darne conto su richiesta, in una logica di trasparenza, ai sindacati firmatari.

Il Comune di Corsico concorda con l'esigenza di favorire il confronto con le O.S. al fine di promuovere le agibilità sindacali e degli Rlst nell'intera filiera degli appalti e degli eventuali subappalti.

Il Comune di Napoli specifica che, per le aziende operanti nell'ambito dell'appalto e nelle quali non siano presenti Rls, i siti ove ha luogo l'esecuzione dei lavori e/ o dei servizi saranno accessibili agli Rlst.

Il Comune di Lecco si impegna ad attivare un tavolo di confronto ogniqualvolta le O.S. siano in possesso, in modo documentato, di informazioni inerenti irregolarità e/o inadempienze in capo alle aziende appaltatrici.

ci/subappaltatrici, consentendo di richiedere un confronto anche solo per ottenere chiarimenti e/o precisazioni.

In tale prospettiva è altresì interessante quanto pattuito nel protocollo sottoscritto dal Comune di Bergamo che prevede la costituzione – in caso di individuazione congiunta di una o più opere pubbliche da sottoporre ad una specifica e qualificata attività di monitoraggio – di un “Comitato per la salute, sicurezza e regolarità sul lavoro”, al fine di promuovere azioni volte a migliorare gli aspetti inerenti alla salute e sicurezza sul lavoro, composto da Assessore ai lavori pubblici, un dipendente tecnico e un dirigente tecnico del Comune cui afferisce l’area interessata dall’opera pubblica in questione; i rappresentanti sindacali e il Coordinatore della Sicurezza in fase di esecuzione (Cse); un rappresentante per ogni altra impresa eventualmente operante in cantiere; almeno un rappresentante Rlst o Rlsta operante negli enti paritetici territoriali.

Quasi tutti i protocolli prevedono infine “tavoli di monitoraggio” che si sostanziano in incontri a base semestrale o annuale, finalizzati alla verifica dell’attivazione del protocollo e/o alla elaborazione di eventuali proposte di modifiche ritenute necessarie.

I tavoli di monitoraggio sono pensati per consentire la condivisione di tutte le informazioni necessarie ed esaminare eventuali criticità riguardanti la regolarità dell’impiego della manodopera. È inoltre previsto che, in occasione di tali incontri, si valuti la necessità di aggiornare il protocollo, alla luce delle eventuali norme sopravvenute nella legislazione nazionale e regionale.

Il Comune di Legnano istituisce a tal fine un “Osservatorio permanente sugli appalti” come luogo di monitoraggio e verifica dell’applicazione del relativo protocollo, nonché sede di confronto, su espressa richiesta delle parti e/o in caso di insorgenza di situazioni di contrasto e problematiche nello svolgimento dell’appalto; all’Osservatorio è trasmessa altresì un’informazione preventiva sulle scadenze degli appalti e sulle gare pubblicate, in modo da avviare un confronto e rafforzare la contrattazione d’anticipo.

Di indubbio rilievo appaiono infine i protocolli cuciti ‘su misura’ di programmi pubblici¹¹ e singoli interventi strategici¹².

¹¹ Si v. Protocollo d’intesa per il Giubileo del Lavoro sottoscritto nel 2023 dal Commissario Straordinario di Roma Capitale, Ance-Acer Roma, Cna Roma, Confapi Aniem Lazio, Fillea Cgil Roma e Lazio, Filca Cisl Roma, Feneal Uil Roma, il quale recepisce impegni relativi alla gestione dell’intero procedimento di gara e alla fase di affidamento e realizzazione dei contratti.

¹² Si v. Protocollo d’intesa per la realizzazione del sistema tranviario fiorentino sotto-

4. Conclusioni: la sicurezza sul lavoro come 'responsabilità condivisa'

Per stimare il potenziale impatto di quanto sin qui esposto, è necessario preliminarmente comprendere se e in che termini le misure sperimentate nei protocolli introducano una disciplina più favorevole rispetto a quanto già oggetto di previsioni normative (dunque, principalmente, del d.lgs. n. 36/2023 e d.lgs. n. 81/2008). D'altronde, è proprio con riferimento agli impegni che non replicano esattamente il contenuto della legge che è utile ragionare di 'esigibilità' del loro rispetto ad opera delle organizzazioni stipulanti.

Tutti i protocolli intavolano un confronto stabile con i sindacati che parte dalla programmazione e giunge fino all'esecuzione della commessa pubblica: si tratta di un'interlocuzione a cui si accompagna un consistente quantitativo di informazioni che vengono condivise con i rappresentanti dei lavoratori. Quasi tutti i protocolli prevedono, altresì, dei tavoli di monitoraggio ove confluiscono elementi necessari per rilevare eventuali criticità in merito all'impiego della manodopera. Si tratta senz'altro di misure positive, che hanno il merito di instaurare un canale diretto con le O.S. nella prospettiva di una corretta applicazione delle previsioni a tutela del lavoro ad opera dell'ente aggiudicatore.

Tale confronto si protrae anche durante l'esecuzione della commessa consentendo così una rilevazione tempestiva delle problematiche eventualmente insorte nella suddetta fase.

Per quanto concerne profili cruciali quali la scelta delle procedure di aggiudicazione, la valorizzazione degli elementi qualitativi nell'offerta tecnica e l'utilizzo di criteri volti a premiare l'operatore che garantisca un lavoro più sicuro, è necessario rilevare come si tratti di previsioni che intervengono legittimamente a riempire spazi di discrezionalità riconosciuti agli enti aggiudicatori nell'ottica di valorizzare la dimensione sociale dei contratti pubblici.

Un discorso a parte meritano invece le disposizioni che riflettono una certa diffidenza verso il subappalto, pur se veicolata da formulazioni evasive:

scritto con le O.S. dal Comune di Firenze (concedente), Società tram di Firenze s.p.a. (concessionaria), imprese affidatarie e altri soggetti istituzionali. Sui protocolli 'di cantiere' che estendono l'area di intervento anche agli appalti pubblici, si v. LIGAS, *Contrattazione di cantiere e accordi a livello locale. Salute e sicurezza nei cantieri della Lombardia a dieci anni da Expo 2015*, in *Working Paper Adapt*, 2025, p. 15 ss.

emblematico il protocollo con cui il Comune di Legnano si impegna a “*valutare la possibilità di auspicare un minor ricorso al subappalto*”. Una maggior risolutezza si rinviene invece nei protocolli che, al fine di contrastare il rischio di infiltrazioni criminali e allo scopo di garantire più alti standard di sicurezza per il personale impiegato negli appalti, impegnano la stazione appaltante ad inserire negli atti di gara una clausola che escluda il subappalto c.d. ‘a cascata’ (es. Comune di Napoli). Si ritiene che tale clausola – una volta inserita nel bando come pattuito – non sollevi problemi di contrasto con l’art. 119, comma 17, d.lgs. n. 36/2023, che già ammette l’indicazione delle “prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto che, pur subappaltabili, non possono formare oggetto di ulteriore subappalto”. Si tratta, insomma, della scelta ‘concertata’ di adottare una linea dura nei confronti dell’istituto che, a patto di essere debitamente motivata¹³, dovrebbe sfuggire al contenzioso.

Le restanti previsioni esaminate risultano nel complesso meno ambiziose in quanto impegnano la stazione appaltante, da un lato, a promuovere la formazione e il coinvolgimento degli enti bilaterali; dall’altro, a incentivare tecniche organizzative che valorizzino la sicurezza. Tali impegni difficilmente si traducono, d’altronde, in vincoli chiari, precisi e incondizionati.

Tale circostanza – anche alla luce della ‘duttilità’ che caratterizza lo strumento impiegato per consacrare l’accordo – rende estremamente difficile rinvenire nell’ordinamento giuridico strumenti di reazione avverso il mancato rispetto degli impegni assunti dalla stazione appaltante con le O.S.

Malgrado la natura generalmente non vincolante delle pattuizioni, la diffusione capillare dei protocolli rappresenta senz’altro un fattore positivo che merita di essere valorizzato per due ordini di ragioni.

In primo luogo, questi strumenti possono orientare i soggetti aggiudicatori verso una cosciente e vigilata (a tratti, quasi ‘ingegnosa’) applicazione della normativa pertinente.

Le iniziative locali, se adeguatamente valorizzate, contribuiscono infatti a diffondere la conoscenza delle misure predisposte dall’ordinamento volte a garantire un lavoro sicuro nei contratti pubblici, riducendo il rischio di

¹³ A tal proposito, si segnala il protocollo sottoscritto dal Comune di Roma che indica come motivazione specifica “la salvaguardia del massimo livello di protezione in termini di salute e sicurezza dei lavoratori nonché per garantire un miglior servizio all’utenza”.

distratti 'copia e incolla' negli atti di gara. Inoltre, il dialogo con i soggetti sindacali concorre a ridurre il tasso di errore in sede di applicazione della legge sin dalla fase della progettazione (es. in sede di calcolo dei costi della manodopera).

In secondo luogo, i protocolli d'intesa, ove correttamente applicati, promettono di operare nel 'cono d'ombra' dell'esecuzione, mediante la promozione di 'buone pratiche' tra gli operatori economici e la rilevazione tempestiva delle irregolarità.

Insomma, i protocolli consacrano un impegno che tiene insieme i soggetti aggiudicatori, le organizzazioni sindacali, gli altri enti istituzionali coinvolti e gli stessi operatori economici chiamati a conformarvisi, nella prospettiva non già di un'atomizzazione delle responsabilità, ma di un'assunzione condivisa e consapevole delle stesse.

Abstract

Il contributo opera una ricognizione delle previsioni in tema di salute e sicurezza sul lavoro contenute nei protocolli d'intesa in materia di contratti pubblici sottoscritti dalle O.S. a livello locale. L'A., dopo aver tratteggiato la struttura dei protocolli d'intesa e delimitato il campione, opera una ricostruzione dal taglio analitico degli impegni assunti degli enti aggiudicatori con le organizzazioni sindacali suscettibili di ricadute positive sulla tutela della salute e sulla prevenzione degli infortuni, per poi soffermarsi, in conclusione, sull'incisività concreta di tali misure.

The essay provides an overview of the provisions on health and security at work contained in the memoranda of understanding on public contracts signed by trade unions at local level. After outlining the structure of the memoranda of understanding and defining the sample, the Author provides an analytical reconstruction of the commitments made by contracting authorities with trade unions that are likely to have a positive impact on health protection and injury prevention, before concluding with a discussion of the concrete effectiveness of these measures.

Keywords

Contratti pubblici, subappalto, salute e sicurezza sul lavoro, protocolli d'intesa, parti sociali, enti locali.

Public contract, subcontract, health and safety at work, memoranda of understanding, social partners, local authorities.

Ilenia Torella

Sicurezza sul lavoro e appalti pubblici:
intersezioni normative e questioni problematiche
nell'ambito del nuovo Codice dei contratti pubblici

Sommario: 1. Questioni introduttive e delimitazione dell'ambito di esame. 2. Intersezioni normative, divergenze e punti di contatto tra TUSL e CCP. 3. Costi e oneri della sicurezza nelle diverse fasi della procedura ad evidenza pubblica. 4. Gli obblighi del RUP in materia di salute e sicurezza nel Codice dei contratti pubblici: un raffronto con le previsioni del TUSL. 5. Sintetici spunti conclusivi.

1. *Questioni introduttive e delimitazione dell'ambito di esame*

Le difficoltà connesse alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nell'ambito degli appalti pubblici sono riconducibili a una pluralità di fattori, tra loro concatenati, che incidono su questioni già di per sé particolarmente complesse. Ci si riferisce, in primo luogo, alla considerazione che il tema acquisisce nell'ambito dell'organizzazione dell'attività produttiva, il quale, come osservato in dottrina, richiederebbe di essere elevato almeno al pari degli obiettivi economico-produttivi e non a mero adempimento (o 'problema') imposto dalla legge¹.

A tale primo ordine di problemi si aggiungono quelli connessi al ruolo che la sicurezza sul lavoro assume nel momento in cui l'organizzazione viene disarticolata a fronte di un processo di esternalizzazione dell'attività

¹ PASCUCCI, *Morti di lavoro*, in *Fuoricollana*, 17 febbraio 2024.

produttiva. La destrutturazione delle filiere produttive, infatti, determina la “scomposizione e moltiplicazione delle figure e delle responsabilità prevenzionistiche”², a cui si aggiunge un problema di “evanescenza della figura del datore di lavoro”³.

A pagare il conto dei “deficit strutturali e organizzativi”⁴ che possono derivare da tale frammentazione, tuttavia, sono gli “anelli deboli della catena lavorativa”, vale a dire i lavoratori, la cui posizione di “insicurezza *sul* lavoro” risulta, spesso, aggravata da condizioni di precarietà e “insicurezza *del* lavoro” che si presentano tanto più radicate quanto più si “scende nella filiera”⁵.

A tale già complessa (o ‘pericolosa’⁶) situazione si aggiunge, con specifico riferimento agli appalti pubblici, l’ulteriore “stratificazione delle posizioni di garanzia”⁷ in materia di sicurezza, nonché la necessità di realizzare un coordinamento tra le diverse fonti normative applicabili e i diversi interessi che guidano l’aggiudicazione e l’esecuzione dell’appalto.

L’esternalizzazione di lavori e servizi ad opera delle Pubbliche Amministrazioni, infatti, è soggetta a specifiche regole che subordinano la possibilità di affidare concessioni e appalti pubblici all’avvio di una procedura ad evidenza pubblica, contraddistinta dalla contestuale presenza di “interessi diversi e finanche contrapposti” di carattere sociale e commerciale-concorrenziale⁸, che necessitano di un bilanciamento indispensabile per garantire la massima efficienza nell’utilizzo delle risorse pubbliche⁹.

Ciò premesso, nella prima parte di questo contributo si affronteranno una prima serie di questioni generali attinenti al quadro normativo, connesse all’intreccio tra diverse fonti normative di livello nazionale e, conseguentemente, tra diversi principi, finalità e interessi perseguiti.

² BUOSO, *Gli obblighi di sicurezza negli appalti pubblici, tra complessità ed esigenze di coordinamento*, in *RDSS*, 2024, p. 453.

³ FOCARETA, *Responsabilità in materia di sicurezza sul lavoro negli appalti*, in *QDRI*, 1993, p. 140.

⁴ BUOSO, *Gli obblighi di sicurezza negli appalti pubblici*, cit., p. 453.

⁵ PASCUCCI, *Morti di lavoro*, cit.

⁶ CESTER, PASQUALETTO, *Il campo di applicazione dell’art. 26 del Testo unico n. 81/2008*, in CARINCI M.T., CESTER, MATTAROLO, SCARPELLI (a cura di), *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*, Giappichelli, 2011, p. 99.

⁷ PERUZZI, *Appalti e sicurezza*, in *VTDL*, 2023, p. 927.

⁸ BOSCATI, *Appalti pubblici e clausole sociali tra ordinamento interno e diritto dell’Unione europea*, in PROIA (a cura di), *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Giappichelli, 2022.

⁹ IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, 2018, p. 11.

La seconda parte del contributo sarà, invece, dedicata all'analisi e al raccordo di alcune delle misure poste a tutela della salute e sicurezza nell'ambito delle diverse fasi della procedura ad evidenza pubblica, nel tentativo di evidenziare le peculiarità connesse all'individuazione dei costi della sicurezza e alla ripartizione degli obblighi e delle responsabilità tra i diversi soggetti coinvolti.

2. Intersezioni normative, divergenze e punti di contatto tra TUSL e CCP

Limitando l'analisi che segue alle sole fonti di livello nazionale è possibile individuare, con riferimento alla sicurezza sul lavoro negli appalti pubblici, due distinti provvedimenti normativi: il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (d'ora in poi TUSL), normativa generale applicabile “a tutti i settori di attività, privati e pubblici e a tutte le tipologie di rischio”¹⁰; il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (d'ora in poi CCP), normativa speciale applicabile “ai contratti di appalto e di concessione” affidati da una stazione appaltante o da un ente concedente, così come definiti all'art. 1, dell'Allegato I.1¹¹. All'interno del TUSL occorre poi distinguere tra il regime applicabile ai c.d. appalti interni, nonché ai contratti d'opera o di somministrazione (art. 26) e quello applicabile ai cantieri mobili o temporanei (Titolo IV).

Il rapporto di specialità sussistente tra le due citate fonti legislative è espressamente delineato dal co. 7 dell'art. 26 TUSL, il quale ribadisce l'applicabilità delle disposizioni del Testo Unico anche agli appalti pubblici “per quanto non diversamente disposto” dal CCP¹².

Al riguardo, è possibile individuare due primi ordini di problemi: uno di tipo tecnico-giuridico; l'altro di tipo teleologico.

Con riferimento al primo una parte della dottrina ha osservato che, innanzitutto, l'art. 26, co. 7 del TUSL attua “una applicazione distorta del

¹⁰ Art. 3, comma 1, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

¹¹ Nonché “ai lavori pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati [...] che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso [...] ovvero eseguono le relative opere in regime di convenzione” (art. 13, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

¹² Nel testo si fa riferimento alla prima versione del Codice dei contratti pubblici (il d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163), poi sostituito da altre due versioni (rispettivamente il d.lgs. n. 50/2016 e, da ultimo, il d.lgs. n. 36/2023).

principio di specialità”¹³ in contrasto con quanto previsto dal già citato co. 3 dell’art. 1. Da tale disposizione, infatti, discenderebbe che il CCP non potrebbe “disporre in modo diverso, non conforme rispetto al T.U., ma solo in modo ulteriore, ovvero speciale e solo in questo caso prevarrebbe sul secondo”¹⁴. Di conseguenza, la normativa sugli appalti pubblici non potrebbe ridurre i livelli generali di promozione e tutela della sicurezza (e quindi derogare al TUSL¹⁵) ma solo specificarne i metodi e gli strumenti di attuazione¹⁶.

In secondo luogo, poiché il TUSL contiene già in sé un certo numero di norme specifiche relative alla sicurezza dei lavoratori negli appalti pubblici, esso non dovrebbe qualificarsi come “normativa generale di applicazione sussidiaria rispetto alla normativa specifica sugli appalti pubblici”¹⁷. Tale ruolo, d’altronde, mal si concilia con la non autosufficienza delle disposizioni del CCP con riguardo alla sicurezza sul lavoro¹⁸.

Non autosufficienza giustificata, indubbiamente, dall’enorme distanza sussistente tra i principi, le finalità e gli interessi sottesi alle due fonti normative e, dunque, strettamente connessa al secondo ordine di problemi.

Invero, il TUSL risulta finalizzato a garantire l’uniformità della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale¹⁹ attraverso l’applicazione dei principi della prevenzione e della programmazione della sicurezza, conformemente agli obiettivi imposti dalla direttiva comunitaria 89/391/CEE.

Con specifico riferimento al fenomeno delle esternalizzazioni, tale finalità preventiva si sostanzia nel tentativo di evitare che il ‘contatto’ o le ‘interazioni’ tra distinte organizzazioni di lavoro (imprese, enti pubblici,

¹³ MATTAROLO, *Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori negli appalti pubblici e nei cantieri temporanei o mobili: il ruolo della committenza*, in CARINCI M.T., CESTER, MATTAROLO, SCARPELLI (a cura di), *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti*, cit., p. 394.

¹⁴ BACCHINI, *Committenti e appaltatori*, in TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, 2008, p. 194.

¹⁵ Sull’impossibilità di deroga del CCP al TUSL anche ESPOSITO, *Sicurezza e lavoro dignitoso nella disciplina degli appalti pubblici*, intervento al Seminario “La sicurezza sul lavoro negli appalti pubblici. Peculiarità della disciplina e necessari raccordi con le prescrizioni amministrativistiche”, 16 settembre 2025, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”, il quale, peraltro, sostiene l’implicita abrogazione dell’art. 26, co. 7, TUSL.

¹⁶ MATTAROLO, *op. cit.*, p. 394.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ BUOSO, *Gli obblighi di sicurezza negli appalti pubblici*, cit., 455.

¹⁹ Art. 1, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

lavoratori autonomi) produca rischi aggiuntivi rispetto a quelli tipici di ciascun luogo di lavoro²⁰; rischi interferenziali, tipici degli appalti interni in quanto connessi all'interferenza, appunto, tra diverse organizzazioni di lavoro all'interno della stessa azienda, unità produttiva o ciclo produttivo; rischi infrastrutturali, tipici dei cantieri temporanei o mobili, derivanti dalla conformazione generale dei cantieri e dei lavori edili, che per loro intrinseca natura presentano rischi elevatissimi, peraltro spesso aggravati proprio dai rischi interferenziali in esso ricompresi²¹.

D'altro canto, il CCP risulta ispirato ad una serie di principi (di cui al Titolo I), tra cui quelli del risultato, della legalità, della trasparenza, della concorrenza, dell'accesso al mercato e della massima partecipazione. Tutti questi principi si traducono in una serie di disposizioni finalizzate a regolamentare le varie fasi delle procedure di gara, dalla programmazione e progettazione sino all'aggiudicazione e all'esecuzione del contratto, con l'obiettivo di garantire la scelta del miglior contraente e la migliore realizzazione dell'interesse pubblico.

È altresì vero che tale regolamentazione, anche su impulso delle direttive europee in materia di appalti pubblici (dir. 24/2014/UE) e in considerazione della rilevanza economica²² e occupazionale degli stessi²³, si è aperta al riconoscimento di esigenze ulteriori, non strettamente riconducibili all'esercizio dell'azione amministrativa e della libertà contrattuale, come la tutela delle istanze sociali. Tra queste, rilevanza fondamentale è attribuita ai diritti dei lavoratori coinvolti nell'esecuzione dei suddetti contratti, tanto con riferimento alla garanzia di un equo trattamento, della stabilità occupazionale, dell'inclusione lavorativa e delle pari opportunità quanto con riferimento alla tutela della salute e sicurezza.

Con riferimento a quest'ultimo punto, invero, è possibile individuare una serie di disposizioni finalizzate a subordinare l'aggiudicazione del con-

²⁰ PASQUARELLA, *La tutela della salute e sicurezza negli appalti*, in AIMO, IZZI (a cura di), *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori*, Milanofiori Assago, 2014, p. 139.

²¹ Sul tema cfr. ALES, *La sicurezza sul lavoro nei «teatri lavorativi complessi»*, in RGL, 2017, p. 390 ss.; ROTA, *Sicurezza sul lavoro nei cantieri: la responsabilità del coordinatore in fase di esecuzione ed il rischio infrastrutturale*, in RIDL, 2017, p. 595 ss.

²² I contratti di lavori, servizi e forniture sono stati definiti come “una delle maggiori voci di spesa della pubblica amministrazione” dalla Corte dei Conti nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2022*.

²³ Cfr. RICCI G., *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in RGL, 2023, p. 603 ss.

tratto al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza²⁴ e dei costi della sicurezza²⁵. A tale ordine di disposizioni si aggiungono quelle finalizzate a delineare le specifiche funzioni in materia di sicurezza di un ulteriore soggetto, il Responsabile unico di progetto (RUP)²⁶, che si affianca a quelli previsti dal TUSL (datore di lavoro, dirigente, preposto e, con specifico riferimento agli appalti, committente, responsabile dei lavori, coordinatore della sicurezza in fase di progettazione (CSP) e coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione (CSE)).

Nonostante i due provvedimenti si pongano su due binari completamente differenti, nel tentativo di individuare un punto di contatto viene in rilievo la centralità dell'organizzazione ai fini dell'individuazione dei soggetti che partecipano al debito di sicurezza. Nello specifico, un elemento comune sembrerebbe individuabile nell'approccio dei due provvedimenti che, pur se per finalità parzialmente diverse, enfatizzano il ruolo e la responsabilità del committente nella scelta dell'appaltatore, indirizzando tale scelta verso un soggetto da considerarsi particolarmente affidabile.

Indirizzo che, a ben vedere, si estende anche agli appalti privati attraverso la previsione della responsabilità solidale tra committente e appaltatore (ed eventuali subappaltatori) non solo per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi²⁷, ma anche per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'INAIL o dell'IPSEMA, fatti salvi i danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici²⁸.

Attraverso la responsabilizzazione del committente, invero, si intende

²⁴ Art. 95, co. 1, lett. a).

²⁵ Art. 41, co. 14, art. 108, co. 9, art. 110, co. 4 e co. 5, lett. c), d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

²⁶ Allegato I.2, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. In precedenza tale figura prendeva il nome di Responsabile Unico del Procedimento (con il medesimo acronico RUP). La scelta del legislatore è stata giustificata dalla volontà di "superare l'equivoco concettuale" derivante dalla possibile confusione di tale soggetto con il responsabile del procedimento disciplinato dalla legge sul procedimento amministrativo, "al fine di sottolineare che il ruolo ricoperto [dal responsabile unico del progetto] è quello di responsabile non di uno o più procedimenti ma di tutto l'intervento pubblico". Cfr. *Relazione allo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, Roma, 7 dicembre 2022.

²⁷ Di cui all'art. 29, d.lgs. n. 276/2003.

²⁸ Deroga oggetto di recente referendum abrogativo concluso, tuttavia, con il mancato raggiungimento del *quorum*. Per interessanti spunti di riflessione sul punto si veda BONARDI, *Appalti e sicurezza sul lavoro: le ragioni del referendum proposto dalla Cgil*, in *LD*, 2024, p. 605 ss.

promuovere la “regolarità del lavoro negli appalti” e potenziare quelle disposizioni volte alla verifica dell’idoneità tecnico-professionale dell’appaltatore, “al fine di rendere maggiormente conveniente per il committente il ricorso al decentramento verso imprese più affidabili e rispettose della legalità”²⁹. Ciò non solo in considerazione del fatto che, seppur indirettamente, il committente utilizza e trae beneficio dalle prestazioni dei lavoratori dipendenti da appaltatori e subappaltatori, ma anche a fronte della necessità “di una programmazione integrata e di interventi coordinati” che non possono che essere affidati al “soggetto che può avere una visione di insieme dell’organizzazione e del processo lavorativo”³⁰.

Tutto ciò considerato, occorre addentrarsi nel vivo delle disposizioni che il CCP e il TUSL dedicano al tema in oggetto, con l’obiettivo di evidenziare le peculiarità della disciplina prevista per gli appalti pubblici.

3. *Costi e oneri della sicurezza nelle diverse fasi della procedura ad evidenza pubblica*

Andando con ordine rispetto alle varie fasi della procedura ad evidenza pubblica, occorre avviare alcune riflessioni in merito alla fase prodromica all’apertura del procedimento, nella quale acquisiscono rilevanza fondamentale, con riferimento al tema oggetto di analisi, i costi della sicurezza. Tale ricostruzione impone, poi, di dare conto della distinzione con i c.d. oneri aziendali per la sicurezza e, più in generale, del rispetto delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nella fase di valutazione delle offerte. Tale analisi richiederà una lettura congiunta dei due diversi provvedimenti normativi a cui si è finora fatto riferimento: il TUSL e il CCP.

Nello specifico, mentre l’art. 41, co. 14, CCP si limita a disporre che i costi della sicurezza, assieme a quelli della manodopera, “sono incorporati dall’importo assoggettato al ribasso”, l’art. 26, co. 5 TUSL prevede la nullità dei contratti di appalto e subappalto nei quali non siano indicati “i costi delle misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi in materia di salute e sicurezza sul lavoro derivanti dalle in-

²⁹ BONARDI, *La sicurezza sul lavoro nel sistema degli appalti*, in *I Working Papers di Olympus*, 2013, p. 50.

³⁰ MATTAROLO, *op. cit.*, p. 392 ss.

terferenze delle lavorazioni”³¹, precisando che si tratta di costi non soggetti a ribasso.

Ancora, con specifico riferimento alle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture l’art. 26 TUSL aggiunge, al comma 6, l’obbligo per gli enti aggiudicatori di valutare, nella predisposizione delle gare d’appalto, “che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all’entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture”.

Tale obbligo di valutazione si applica, per esplicita previsione, anche “nella valutazione dell’anomalia delle offerte”, aggiungendosi così alle previsioni di cui all’art. 110 CCP il quale, al primo comma, dispone che “le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell’articolo 108, co. 9, [vale a dire “i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”] appaia anormalmente bassa. Il bando o l’avviso indicano gli elementi specifici ai fini della valutazione”.

Nei commi successivi dell’art. 110 CCP, invece, si prevede che la stazione appaltante, in presenza di un’offerta che appaia anormalmente bassa, richieda per iscritto all’operatore economico le spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti. Al riguardo emerge la rilevanza della distinzione tra costi per la sicurezza ed oneri aziendali della sicurezza: per i primi non sono ammesse giustificazioni, determinando così l’esclusione automatica dell’offerta³²; con riferimento ai secondi, invece, la stazione appaltante può escludere l’offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di costi proposti o se l’offerta è anormalmente bassa in quanto sono incongrui gli

³¹ Nella versione originaria si faceva riferimento ai “costi relativi alla sicurezza del lavoro con particolare riferimento a quelli propri connessi allo specifico appalto”. La disposizione è stata, tuttavia, oggetto di correzione con il d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106. Sulle conseguenze di tale modifica cfr. BONARDI, *La sicurezza sul lavoro nel sistema degli appalti*, cit., p. 46 ss.

³² La disposizione, peraltro, è stata oggetto di intervento correttivo con il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, il quale ha sostituito l’originario (ma erroneo) riferimento del comma 4, lett. b) agli oneri aziendali per la sicurezza con l’espressione costi della sicurezza. Correzione che si è resa necessaria per ragioni di coordinamento con l’articolo 41 co. 14, nonché con l’Allegato I.7, art. 5, co. 1, lett. b).

oneri aziendali della sicurezza di cui all'art. 108, co. 9, CCP “rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture”³³.

Ai fini dell'individuazione dei costi della sicurezza negli appalti occorre fare riferimento a quanto previsto dalla normativa sui cantieri temporanei e mobili e, in particolare, a quanto previsto dall'art. 100 del TUSL, così come integrato dall'Allegato XV³⁴.

Al punto 4.1.2 dell'Allegato XV, invero, si prevede che per le opere rientranti nel campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici e per le quali non è prevista la redazione del Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC)³⁵, “le amministrazioni appaltanti, nei costi della sicurezza stimano, per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere, i costi delle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza e salute dei lavoratori”. Tali costi rappresentano “prestazioni aggiuntive rispetto all'oggetto del contratto”, non sono soggetti a verifica di congruità, poiché quantificati a monte dalla committenza di cui sono poste a carico, sono compresi nell'importo totale dei lavori e individuano la parte del costo dell'opera da non assoggettare a ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici³⁶.

Viceversa, devono intendersi come oneri aziendali per la sicurezza “le spese che afferiscono all'esercizio dell'attività svolta dall'impresa esecutrice (in veste di datore di lavoro) per la gestione dei rischi connessi allo specifico cantiere”³⁷, in attuazione delle procedure di sicurezza contenute nel Piano Operativo di Sicurezza (POS)³⁸. Tali oneri, distinguibili in gestionali (ad es., per visite mediche, formazione, informazione) e operativi (ad es., per l'utilizzo di DPI in ragione delle specifiche condizioni di lavoro), sono a carico dell'impresa esecutrice.

Per quanto concerne la partecipazione a gare di appalto pubbliche, oltre a essere riportati nel POS, gli oneri aziendali per la sicurezza devono essere indicati nell'offerta di partecipazione, così come previsto dall'art. 91, co. 5, CCP, nonché dall'art. 108, co. 9, CCP, dove si specifica che l'indica-

³³ Art. 110, comma 5, lett. c), d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

³⁴ ANGELINI, *A proposito di costi e oneri per la sicurezza negli appalti (pubblici e privati) e nei cantieri: un puzzle normativo non facilmente componibile!*, in *DSL*, 2022, p. 24 ss.

³⁵ Il PSC rientra nel campo di applicazione speciale di cui al Titolo IV del TUSL, relativo ai cantieri mobili o temporanei.

³⁶ ANGELINI, *A proposito di costi e oneri per la sicurezza*, cit., pp. 24-25.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Di cui all'art. 89, lett. h), d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, riferibile ai cantieri mobili o temporanei.

zione degli stessi, assieme a quella dei costi della manodopera, è prevista a pena di esclusione dell'offerta³⁹, fatta eccezione per le forniture senza posa in opera e per i servizi di natura intellettuale⁴⁰. Tali oneri, come anticipato, saranno oggetto di valutazione nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta.

Il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza è altresì rilevante sotto il profilo soggettivo, prevedendosi, all'art. 94, co. 5 CCP, l'esclusione automatica dell'operatore economico destinatario dei provvedimenti interdittivi di cui all'art. 14 TUSL, nonché al successivo art. 95, co. 1, l'esclusione non automatica dell'operatore economico e dell'offerta nel caso in cui venga debitamente accertata, con qualunque mezzo adeguato, la sussistenza di gravi infrazioni alle norme in materia di salute e di sicurezza sul lavoro⁴¹.

4. *Gli obblighi del RUP in materia di salute e sicurezza nel Codice dei contratti pubblici: un raffronto con le previsioni del TUSL*

Una volta terminato il processo di aggiudicazione e affidamento del contratto, si entra nella fase di esecuzione, nell'ambito della quale risulta fondamentale soffermarsi sulla “complessa articolazione del debito di sicurezza”⁴².

Al riguardo, come anticipato, il “baricentro del processo prevenzionistico” nell'ambito degli appalti “si è spostato dall'ambito dell'appaltatore a

³⁹ Le conseguenze derivanti dalla mancata indicazione degli oneri aziendali, nonché la possibilità o meno di ricorrere al soccorso istruttorio per integrare l'offerta, sono state oggetto di un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale che ha coinvolto persino la Corte di Giustizia dell'UE (C. Giust. 10 novembre 2016, causa C-140/16; C. Giust. 2 giugno 2016, causa C-27/15; C. Giust. 2 maggio 2019, causa C-309/18). Non potendosi dare approfonditamente conto in questa sede di tali questioni, ci si limita a rinviare a Cons. St. 2 aprile 2020 n. 7, dove si è confermata la legittimità dell'automatismo espulsivo. Sul punto cfr. ANGELINI, *ult op. cit.*, p. 25 ss.

⁴⁰ Sul tema si rinvia alla recente sentenza della C. cost. 19 giugno 2025 n. 80, la quale ha ribadito che spetta esclusivamente allo Stato il compito di definire sul piano legislativo il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti, come quelli sottesi al raggiungimento di obiettivi di politica sociale di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese.

⁴¹ Nonché degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE (art. 95, comma 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

⁴² PERUZZI, *Appalti e sicurezza*, cit., p. 915.

quello della committenza”⁴³. Ciò considerato, appare indispensabile individuare i soggetti tra cui sono ripartiti i numerosi obblighi in materia di sicurezza e le relative responsabilità. Individuazione “già piuttosto complessa nel settore privato”, ma che risulta ancor più difficile per gli appalti pubblici in ragione della sovrapposizione di fonti normative e figure professionali coinvolte⁴⁴.

A tal fine si ritiene utile partire da alcuni⁴⁵ degli obblighi posti a carico del datore di lavoro committente dal TUSL – distinguendosi tra i due diversi regimi normativi previsti per gli appalti interni e per i cantieri – ed effettuare, successivamente, un’opera di raccordo con le previsioni del CCP.

I) Negli appalti interni.

La norma cardine in materia di appalti interni, come anticipato, è l’art. 26 TUSL, il quale, tra gli altri, prevede l’obbligo per il datore di lavoro committente di promuovere la cooperazione tra datori di lavoro (appaltatore ed eventuali subappaltatori) all’attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull’attività lavorativa oggetto dell’appalto, nonché il coordinamento tra gli stessi degli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, attraverso il reciproco scambio di informazioni, anche al fine di eliminare i c.d. rischi da interferenza. Tale promozione viene realizzata dal committente, ai sensi del co. 3, attraverso l’elaborazione del DUVRI che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze.

Lo stesso comma prevede, poi, che nell’ambito di applicazione del CCP, il DUVRI è redatto “dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto”. Tale precisazione consente di affermare che, con riferimento ai contratti affidati da stazioni appalti o enti concedenti, il soggetto tenuto alla redazione del DUVRI può non corrispondere alla figura di datore di lavoro pubblico così come definito dall’art. 2, co. 1, lett. b), TUSL⁴⁶. Con specifico riferimento alla sicurezza,

⁴³ MATTAROLO, *op. cit.*, p. 393.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Per esigenze di spazio verranno dati per presupposti una serie di obblighi previsti dal TUSL, limitando l’analisi che segue a quelli che presentano le principali questioni problematiche di raccordo con la disciplina del CCP.

⁴⁶ In base a cui “nelle pubbliche amministrazioni [...] per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest’ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale [...] e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di

infatti, la figura del datore di lavoro è individuata sulla base del principio penalistico dell'effettività dell'esercizio dei poteri di gestione, andando al di là dei "rigidi confini civilistici (2082 c.c.) e giuslavoristici (2087 c.c.)" ed "estendendosi a chi ha la responsabilità dell'impresa"⁴⁷ o, nel caso in esame, dello specifico appalto.

Sul punto occorre soffermarsi ulteriormente, rendendosi necessaria un'opera di raccordo tra le diverse fonti normative. Ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. e), allegato I.2, CCP, infatti, l'elaborazione del DUVRI, qualora non sia prevista la predisposizione del PSC⁴⁸, è svolta dal RUP "su delega" del datore di lavoro committente. Tale delega, dunque, "non costituisce una mera facoltà"⁴⁹, ma un vero e proprio obbligo. Questa rappresenta una prima differenza rispetto a quanto previsto per gli appalti che non rientrano nel campo di applicazione del CCP, nell'ambito dei quali, addirittura, è stata oggetto di discussione la *facoltà* per il datore di lavoro committente di delegare tali obblighi ad altri soggetti⁵⁰. Facoltà, in ogni caso, oggi ammessa da gran parte della dottrina⁵¹, nonostante alcuni problemi di "coerenza interna

individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo». Il soggetto tenuto alla redazione del DUVRI, tuttavia, non potrà essere l'organo di vertice che ha deciso la realizzazione dell'opera e stanziato le somme necessarie, poiché il potere decisionale e di spesa a cui fa riferimento la norma è riferito alla gestione dell'appalto dopo che la sua esecuzione sia stata già deliberata dall'organo politico. Sul punto cfr. MATTAROLO, *op. cit.*, 412 ss.

⁴⁷ BERTOCCO, *La posizione di garanzia del datore di lavoro-committente negli appalti "interni"*, in CARINCI M.T., CESTER, MATTAROLO, SCARPELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 132.

⁴⁸ Ciò a conferma della 'alternatività' tra i due documenti (BUOSO, *op. cit.*, p. 469).

⁴⁹ GUARINIELLO, *Alla scoperta dei rapporti tra nuovo Codice dei contratti pubblici e TUSL*, in DPL, 2023, p. 1172; PERUZZI, *Appalti e sicurezza*, cit., p. 925.

⁵⁰ Non c'è dubbio, al riguardo, circa il fatto che la redazione di tale documento rientri tra gli obblighi imputati anche in capo al dirigente (come espressamente previsto dall'art. 18, co. 1, lett. p, TUSL). Trattasi, tuttavia, di "imputazione originaria degli obblighi, in quanto espressamente prevista dalla legge, e non di "imputazione derivata", sulla base di una delega del datore di lavoro (Su tale concetto cfr. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, art. 2087, in SCHLESINGER (fondato da) e BUSNELLI (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, 2008, p. 185). Tale disposizione, dunque, non sembrerebbe utilizzabile per giustificare l'ammissibilità della facoltà di delega dell'obbligo in esame. Più convincente sembra il mancato richiamo dello stesso all'interno dell'art. 17 che elenca, espressamente, gli obblighi non delegabili.

⁵¹ Sull'ammissibilità della facoltà di delega di tale obbligo si sono espressi, tra gli altri, PASCUCCI, *Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, in *Quaderni Olympos*, 2011, p. 164; TULLINI, *Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione*, in ZOLI (a cura di), *Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro*, Zanichelli, p. 288; PASQUARELLA,

della disciplina” derivanti, invece, dall’assoluta indelegabilità dell’obbligo di redazione del DVR⁵².

In merito all’espressione utilizzata nel CCP, tuttavia, sono sorti ulteriori dubbi relativi alla natura della delega in esame⁵³, non essendo chiaro se la stessa debba essere considerata “delega di funzioni nel senso tecnico” (ex art. 16 TUSL) la quale, secondo la giurisprudenza, “presuppone un trasferimento di poteri e correlati obblighi dal datore di lavoro verso altre figure non qualificabili come tali e che non lo divengono per effetto della delega” – fatto salvo il permanere di un obbligo di vigilanza in capo al delegante – o delega gestoria (ex art. 2381 c.c.), la quale “anche quando abbia come oggetto la sicurezza sul lavoro [...], nel caso di strutture societarie complesse, consente di concentrare i poteri decisionali e di spesa connessi alla funzione datoriale, che fa capo ad una pluralità di soggetti (ovvero i membri del consiglio di amministrazione), su alcuni di essi”⁵⁴.

La questione presenta riflessi di non poca rilevanza in considerazione del fatto che solo il riconoscimento di tale delega come delega di funzioni ex art. 16 TUSL consentirebbe, in caso di inadempimento, l’applicazione dello specifico apparato sanzionatorio di cui all’art. 55, comma 5, lett. d), TUSL⁵⁵.

Al comma 3-ter dell’art. 26 TUSL, inoltre, si precisa che nei casi in cui il contratto sia affidato ad una centrale di committenza⁵⁶, il soggetto che affida il contratto redige il DUVRI “recante una valutazione ricognitiva dei rischi standard relativi alla tipologia della prestazione che potrebbero potenzialmente derivare dall’esecuzione del contratto”, mentre il “soggetto presso il quale deve essere eseguito il contratto, prima dell’inizio dell’esecuzione, integra il predetto documento riferendolo ai rischi specifici da interferenza

La responsabilità nel sistema degli appalti, in ZOPPOLI L., PASCUCCI, NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Giuffrè, 2010, p. 364; BONARDI, *La sicurezza sul lavoro nel sistema degli appalti*, cit., 40.

⁵² MATTAROLO, *op. cit.*, p. 400.

⁵³ Da ultimo BUOSO, *op. cit.*, p. 467.

⁵⁴ Cass. pen., sez. IV, 27 febbraio 2023 n. 8476.

⁵⁵ BUOSO, *op. cit.*, p. 467.

⁵⁶ La definizione richiamata dall’art. 26, comma 3-ter, era quella fornita dall’art. 3, co. 34, del d.lgs. n. 163/2006, abrogato poi dal d.lgs. n. 50/2016 e, infine, dal d.lgs. n. 36/2023. Nel nuovo Codice essa è definita dall’allegato I.1, art. 1, co. 1, lett. i), come “una stazione appaltante o un ente concedente che fornisce attività di centralizzazione delle committenze in favore di altre stazioni appaltanti o enti concedenti e, se del caso, attività di supporto all’attività di committenza”.

presenti nei luoghi in cui verrà espletato l'appalto; l'integrazione, sottoscritta per accettazione dall'esecutore, integra gli atti contrattuali".

Un'altra questione problematica riguarda gli ulteriori adempimenti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 26 TUSL (verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore, obblighi informativi, obblighi di cooperazione e coordinamento), non essendo specificato se sia il RUP o un altro soggetto a dover adempiere agli stessi.

La dottrina⁵⁷ sembra propendere verso l'attribuzione a quest'ultimo di tali obblighi, anche in considerazione del fatto che il RUP è identificabile come "*alter ego* del committente"⁵⁸. Si ricorda, peraltro, che negli appalti pubblici il controllo sull'idoneità delle imprese appaltatrici, e più nello specifico sul possesso dei "requisiti di ordine speciale"⁵⁹ è preventivo rispetto alla scelta del contraente ed è "condizione o presupposto vincolante per la stessa partecipazione alla gara"⁶⁰, nonché quanto previsto e già accennato in materia di cause di esclusione automatica e non automatica dell'operatore economico.

II) Nei cantieri mobili o temporanei.

Con riferimento ai cantieri mobili o temporanei, la lett. f) dell'art. 8, allegato I.2, CCP prevede che il RUP assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, realizzando così una "completa identificazione" tra ruolo prevenzionistico e ruolo amministrativo⁶¹.

Al riguardo si ricorda sinteticamente che, nell'ambito applicativo generale del TUSL, la nomina del responsabile dei lavori è facoltativa, essendo lo stesso definito come soggetto che *può*⁶² essere incaricato dal committente per svolgere i compiti ad esso attribuiti dal presente decreto"⁶³. Alla stessa definizione, peraltro, fa seguito l'espressa previsione per cui nel campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici il responsabile dei lavori è il RUP.

⁵⁷ GUARINIELLO, *op. cit.*, p. 1172; PERUZZI, *op. cit.*, p. 925.

⁵⁸ MATTAROLO, *op. cit.*, p. 424.

⁵⁹ Art. 100, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, il quale individua come tali: a) l'idoneità professionale; b) la capacità economica e finanziaria; c) le capacità tecniche e professionali.

⁶⁰ MATTAROLO, *op. cit.*, p. 404.

⁶¹ Cfr. PASQUARELLA, *La valorizzazione della dimensione prevenzionistica degli appalti pubblici tra vecchie e nuove fonti normative*, in *LPA*, 2009, p. 317, che aveva definito il RUP come figura "obbligatoria – facoltativa – obbligatoria".

⁶² Corsivo di chi scrive.

⁶³ Art. 89, co. 1, lett. c), d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

Nonostante alcuni dubbi inizialmente esposti in dottrina in merito all'obbligatorietà o meno della nomina del responsabile dei lavori nell'ambito dei cantieri pubblici⁶⁴, si ritiene che il RUP assuma "necessariamente (e automaticamente)" il ruolo di responsabile dei lavori⁶⁵. Ciò, secondo la più recente dottrina⁶⁶, anche in considerazione dell'obbligatorietà della nomina del RUP "nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico da realizzare mediante un contratto"⁶⁷.

In ogni caso, si ricorda che il responsabile dei lavori nasce quale figura tendenzialmente alternativa⁶⁸ al committente, nel senso che la sua nomina, limitatamente all'incarico conferito, consente di esonerare il primo dalle responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi prevenzionistici, fatto salvo, secondo alcuni, il permanere di un obbligo di vigilanza⁶⁹.

Il CCP prevede, altresì, che il RUP nello svolgimento dell'incarico di responsabile dei lavori, salvo diversa indicazione e fermi restando i compiti e le responsabilità di cui agli artt. 90, 93, co. 2, 99, co. 1, e 101, co. 1, del TUSL, richiede la nomina del CSP e del CSE⁷⁰. Parallelamente, l'art. 90 TUSL prevede che nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea, il committente o il responsabile dei lavori, contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione, designa il CSP e, prima dell'affidamento dei lavori, designa il CSE, in possesso dei requisiti di cui all'art. 98. Le due disposizioni presentano, evidentemente, problemi di coordinamento, non essendo chiaro a chi il RUP dovrebbe rivolgere la richiesta, considerato che, secondo il TUSL, la designazione di tali figure spetta al committente o al responsabile dei lavori e che tale ultima figura coincide proprio con il RUP.

Con riferimento ai due coordinatori si ricorda, in estrema sintesi, che il CSP redige il PSC, mentre il CSE "verifica, con opportune azioni di coordinamento e controllo, l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni loro pertinenti" contenute nel PSC

⁶⁴ PASQUARELLA, *ult. op. cit.*, p. 317.

⁶⁵ MATTAROLO, *op. cit.*, p. 422, secondo cui, dunque, il RUP non necessita di un incarico formale in tal senso.

⁶⁶ PERUZZI, *op. cit.*, p. 925 e GUARINIELLO, *op. cit.* vp. 1175.

⁶⁷ Art. 15, co. 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

⁶⁸ TULLINI, *Cantieri temporanei e mobili*, in TULLINI (a cura di), *La nuova sicurezza sul lavoro. Vol. II. Gestione della prevenzione*, Zanichelli, 2011, p. 103.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Art. 8, co. 1, lett. f), Allegato I.2, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

(ove previsto) e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro, nonché l'idoneità del POS – documento, redatto dalle imprese affidatarie e dalle imprese esecutrici, che sostituisce il DVR limitatamente al cantiere interessato, ma da considerare come piano complementare di dettaglio del PSC – assicurandone la coerenza con il PSC.

Ancora, il CSE segnala al committente o al responsabile dei lavori le inadempienze, da parte delle imprese affidatarie ed esecutrici dei propri obblighi, previa contestazione scritta alle stesse, potendo arrivare a proporre la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere, o la risoluzione del contratto e “in caso di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato”, sospende le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate⁷¹.

Ciò considerato, la posizione di garanzia del CSE si affianca “senza però identificarsi e sovrapporsi” a quella dei datori di lavoro delle imprese esecutrici, non potendo “sconfinare in un'ingerenza diretta operativa sull'organizzazione” delle stesse⁷².

La circoscrizione del ruolo (e, conseguentemente, delle responsabilità⁷³) del CSE rispetto a quello delle figure operative delle imprese esecutrici, invero, è stata rafforzata dal consolidato orientamento della Cassazione che, a partire dal 2016, ha riconosciuto in capo allo stesso una “funzione di alta vigilanza che riguarda la generale configurazione delle lavorazioni, e non anche il puntuale controllo, momento per momento, delle singole attività lavorative [definito dalla stessa Corte come “vigilanza operativa”], che è demandato ad altre figure operative (datore di lavoro, dirigente, preposto)”⁷⁴.

La nomina dei coordinatori per la sicurezza, peraltro, non produce alcun effetto liberatorio dalle responsabilità nei confronti del committente e del responsabile dei lavori, ai quali, al contrario, si attribuisce un obbligo definito di “super-controllo”, essendo comunque tenuti a vigilare che i coordinatori adempiano correttamente ai rispettivi compiti di legge⁷⁵.

⁷¹ V. art. 92, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

⁷² PERUZZI, *op. cit.*, 929.

⁷³ Per approfondimenti sul punto cfr. ALES, *op. cit.*, p. 406 ss.

⁷⁴ Cass. pen. 27 settembre 2016 n. 3288. Molto critico rispetto a questa tesi GUARINIELLO, *op. cit.*, 1177, secondo cui il CSE finirebbe, in tal modo, a rivestire mero “ruolo di gestore del rischio interferenziale”, in contrasto con i dati normativi disponibili.

⁷⁵ TULLINI, *Cantieri temporanei e mobili*, cit., p. 105; PERUZZI, *op. cit.*, p. 931.

5. Sintetici spunti conclusivi

Alla luce di quanto detto, si può osservare come non sussistano gravi problemi di coordinamento tra le due discipline, bensì alcune (comunque) rilevanti questioni interpretative e applicative derivanti, perlopiù, da imprecise espressioni o formulazioni utilizzate dal legislatore, dalla plurima riscrittura dell'apparato normativo in materia di appalti pubblici e dalla moltiplicazione (e parziale sovrapposizione) delle figure in ambito prevenzionistico.

In considerazione di ciò e a fronte della “sostanziale omogeneità dei rischi” che interessano appalti interni e cantieri a prescindere dalla natura giuridica della committenza⁷⁶, si evidenzia l'esigenza, forse maggiore rispetto ad altri temi, di indagare e valorizzare l'efficacia dell'apparato giuridico in esame, anche al fine di individuare gli aspetti problematici che necessiterebbero di maggiore attenzione e controllo da parte delle autorità competenti.

Infine, si sottolinea la necessità che la progressiva responsabilizzazione delle amministrazioni committenti, avente ad oggetto non più la sola scelta dei contraenti, ma anche la garanzia (e l'individuazione) delle “migliori tutele”⁷⁷ per i lavoratori, incluse quelle in materia di salute e sicurezza, sia affiancata da un'intensa opera di adattamento delle competenze delle stesse amministrazioni e, in particolare, di figure come il RUP e tutti i soggetti a cui sono attribuite “quote di responsabilità” in merito sia alla progettazione della sicurezza, sia al rispetto effettivo nella esecuzione dei lavori”⁷⁸. Elevando il “livello di competenza e professionalità dell'attore cui si rivolge la regola” e, al contempo, moltiplicando “i momenti di controllo sull'attuazione e il rispetto della stessa”, infatti, è possibile ridurre i rischi di elusione o di applicazione delle norme e garantire una maggiore effettività alle stesse⁷⁹.

⁷⁶ MATTAROLO, *op. cit.*, p. 408.

⁷⁷ Cons. St., Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”, p. 28.

⁷⁸ PASQUARELLA, *ult. op. cit.*, p. 292.

⁷⁹ SCARPELLI, *Regolarità del lavoro e regole della concorrenza: il caso degli appalti pubblici*, in RGL, 2006, p. 759.

Abstract

L'analisi muove dall'esame del quadro normativo nazionale in materia di salute e sicurezza nell'ambito degli appalti pubblici, in relazione a cui si è reso necessario indagare l'intreccio tra le diverse fonti e il bilanciamento tra i principi e gli interessi sottesi alla materia. Tenuto conto della complessità del quadro normativo, nonché della pluralità di soggetti coinvolti, il contributo si propone di operare, in chiave sistematica, un raccordo tra le disposizioni di volta in volta applicabili nelle diverse fasi della procedura ad evidenza pubblica, con particolare riguardo alla complessa ripartizione di obblighi e responsabilità tra i soggetti coinvolti.

The analysis begins with an examination of the national regulatory framework governing health and safety within public procurement. In this context, it has become necessary to investigate the interplay between various legal sources and the balance between the principles and interests underlying the subject matter. Given the complexity of the regulatory framework, as well as the plurality of actors involved, this paper aims to provide a systematic coordination of the provisions applicable throughout the different stages of the public tender procedure, with specific regard to the complex allocation of duties and responsibilities among the parties involved.

Keywords

Appalti pubblici, salute e sicurezza, RUP, committente, intersezioni normative.

Public procurement, health and safety, single procedure manager, contracting authority, regulatory intersection.

notizie sulle Autrici e sugli Autori

Edoardo Ales

Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Napoli "Parthenope"

Marco Cappai

Assegnista di ricerca di Diritto amministrativo, Università Roma Tre

Roberta Covelli

Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro, Università di Milano Bicocca

Maria Giovanna Elmo

Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università di Napoli Federico II

Marco Esposito

Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Napoli "Parthenope"

Alessandra Piconese

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Maria Alessandra Sandulli

Giudice della Corte Costituzionale

Ivana Santoro

Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università del Molise

Ilenia Torella

Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro, Università di Cassino e del Lazio Meridionale

Sabrina Tranquilli

Associata di Diritto amministrativo, Università di Napoli "Parthenope" e docente presso la SNA

abbreviazioni

L'elenco delle abbreviazioni in uso in questa rivista è consultabile sul sito www.editorialescientifica.com sezione Riviste.

Finito di stampare nel mese di luglio 2026
dalla Grafica Elettronica (Na)