



La certificazione *ex art.* 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003 come strumento di qualificazione dell'impresa. L'esperienza della Commissione istituita presso la Fondazione Marco Biagi^{**}

di Livia Di Stefano e Alberto Russo*

SOMMARIO: 1. Il concetto di “sistema di qualificazione” degli operatori economici... e la sua trasposizione nella materia della salute e sicurezza sul lavoro. – 1.1. Sul concetto di “sistema di qualificazione” nel quadro ordinamentale euro-comunitario. – 1.2. La tutela della salute e sicurezza sul lavoro (e la certificazione dei contratti) quale “grande assente” tra i requisiti di qualificazione nel settore degli appalti pubblici e nei c.d. settori esclusi. – 2. I sistemi di qualificazione disegnati dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 e dal d.P.R. n. 177/2011: verso la regolazione delle attività economiche a fini di tutela della salute e sicurezza sul lavoro? – 3. La certificazione dei contratti nell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008. – 4. La certificazione obbligatoria in ambienti confinati o sospetti d'inquinamento di cui al d.P.R. n. 177/2011 e l'esperienza della Commissione istituita presso la Fondazione Marco Biagi.

1. Il concetto di “sistema di qualificazione” degli operatori economici... e la sua trasposizione nella materia della salute e sicurezza sul lavoro

Tra le più significative innovazioni portate dal Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, rispetto al precedente d.lgs. n. 626/1994, è possibile includere il ricorso allo strumento dei “sistemi di qualificazione”¹. Tale strumento non faceva, invero, evidentemente parte del

* Livia Di Stefano è ricercatrice a contratto in Diritto del Lavoro della Fondazione Marco Biagi, livia.distefano@unimore.it.

Alberto Russo è ricercatore in Diritto del Lavoro della Fondazione Marco Biagi, alberto.russo@unimore.it.

Il saggio è il frutto del lavoro comune dei due Autori: ai soli fini formali, Livia Di Stefano ha scritto i paragrafi da 1 a 2, Alberto Russo i paragrafi 3 e 4.

** Il saggio riproduce, con integrazioni e note bibliografiche, la relazione svolta il 21 gennaio 2022 al webinar «Responsabilità degli enti e sicurezza sul lavoro», organizzato nell'ambito del ciclo di incontri sul tema «La responsabilità amministrativa degli enti a vent'anni dalla sua introduzione» promossi dalla Fondazione Marco Biagi – Osservatorio Salute e Sicurezza negli ambienti di lavoro, in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

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

¹ Sul ruolo dei sistemi di qualificazione nel contesto della riforma si vedano in particolare: L. FANTINI, *La qualificazione delle imprese: obiettivi normativi, stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in M. PERSIANI, M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Torino, Utet, 2012, p. 495 ss.; F. NUTI,

disegno originario della riforma, non essendo affatto contemplato nel Disegno di legge delega presentato alle Camere con annessa Relazione illustrativa² ma essendo stato inserito tra i principi e criteri direttivi solo mediante approvazione di un successivo emendamento governativo.

La stessa configurazione dello strumento doveva essere tutt'altro che chiara al tempo della sua introduzione, se solo si osserva come la formulazione finale approvata dal Parlamento – quella dell'art. 1, comma 2, lett. *m*), della l. n. 123/2007 – sia risultata dalla selezione tra tre testi alternativi, diversi tra loro nel merito, proposti dal Governo³, e differisca anche, sempre nel merito, dal testo definitivamente adottato da quest'ultimo all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008.

L'intervento del successivo “decreto correttivo”⁴ ha inoltre sancito il diametrico ripensamento della funzione propria dell'istituto: originariamente concepita quale requisito obbligatorio per la contrattazione con la Pubblica Amministrazione e per l'ottenimento di benefici pubblici, la “qualificazione” è stata declassata a criterio “premiabile”, ma parallelamente (ri)configurata, ben più incisivamente, quale architrave di un sistema sostanzialmente autorizzatorio e in ultima analisi sanzionatorio applicabile a determinate attività produttive, anche nel settore privato. Una siffatta trasformazione è il riflesso della progressiva migrazione dall'originario campo di applicazione dell'istituto, circoscritto ai rapporti con la P.A., in direzione di un approccio di vera e propria regolazione delle attività economiche, giustificato da esigenze di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Tale nuovo approccio sarà consolidato dall'approvazione del d.P.R. n. 177/2011, che tuttavia, come vedremo, non si inserirà nel solco tracciato dall'art. 27 T.U., inaugurando piuttosto un diverso, terzo modello rispetto a quelli rispettivamente disegnati dai vigenti commi 1 e 1-bis dell'articolo medesimo. Nel complesso, e pur tra le contraddizioni che evidenzieremo, elemento costante nell'evoluzione dell'istituto è significativamente individuabile nell'affermazione della certificazione dei contratti *ex art. 75 ss.* del d.lgs. n. 276/2003 come strumento di “qualificazione” degli operatori economici, che finirà con l'assumere un ruolo

La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici, in “Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali”, 2011, p. 61 ss.; N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 376 ss.; M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*. Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009, Milano, Giuffrè, 2009, p. 119 ss.; P. TULLINI, *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in C. ZOLI (a cura di), *I. Principi comuni*, in L. MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 382 ss.

² AS 1507/2007, in https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpre&leg=15&id=262969&part=doc_dc.

³ Si confrontino l'emendamento 1.95 testo 1, testo 2 e testo 3, in <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmende&leg=15&id=28113>.

⁴ Art. 17 del d.lgs. n. 106/2009, che ha riscritto i commi 1 e 2 dell'art. 27 e aggiunto i commi 1-bis e 2-bis.

“rafforzato” rispetto allo stesso strumento dei Modelli di Organizzazione e Gestione (M.O.G) ex l. n. 231/2001, ponendosi in necessario o “naturale” rapporto anche con questi ultimi. La certificazione ex art. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003, inoltre, si affermerà quale requisito proprio e distintivo dei sistemi di qualificazione a fini di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, rispetto ai sistemi di qualificazione stabiliti nell’ambito della normativa sugli appalti pubblici.

I successivi paragrafi, muovendo come il metodo scientifico impone dall’inquadramento concettuale della nozione di “sistema di qualificazione”, affrontano la ricostruzione e l’analisi della materia, argomentando le conclusioni così anticipate e quindi dando conto del ruolo assunto dall’istituto della certificazione, anche nell’esperienza della Commissione istituita presso la Fondazione Universitaria Marco Biagi.

1.1. Sul concetto di “sistema di qualificazione” nel quadro ordinamentale euro-comunitario

In assenza di un’apposita definizione legislativa, occorre convenire su cosa debba intendersi per “sistema di qualificazione” degli operatori economici. Un’accezione propria di tale locuzione ha trovato il suo assetto con la disciplina euro-comunitaria degli appalti nel settore delle *utilities* ovvero nei c.d. “settori esclusi”, detti anche “settori speciali”, oggetto di quattro Direttive succedutesi nel tempo a partire dal 1990⁵. In tale contesto, la regolazione delle procedure con cui gli enti aggiudicatori possono scegliere di instaurare rapporti contrattuali esclusivamente con soggetti in possesso di determinati requisiti ha chiaramente assunto rilevanza ai fini dell’attuazione del mercato interno e della garanzia della concorrenza tra fornitori. Sebbene neanche le citate fonti abbiano adottato una definizione di “sistema di qualificazione”, per esso s’intende infatti, in sede europea, “*a system [...] under which economic operators interested in contracting with the contracting entities apply to be registered as potential providers for specific works, supplies or services*”⁶.

Le medesime fonti non hanno né prescritto né vietato l’adozione di sistemi di qualificazione dei fornitori ai fini degli appalti nei settori speciali, ma piuttosto dettato i principi che devono necessariamente informare la loro costruzione da parte degli Stati Membri che vogliano eventualmente istituirli.

Principio fondamentale, affermato sin dalla prima direttiva e ribadito in tutte le successive, è che il sistema di qualificazione debba essere “*gestito sulla base di criteri e di norme obiettivi*” definiti, in sostanza, nel rispetto dei più generali principi in materia di qualificazione e selezione dei potenziali contraenti dettati dalle medesime fonti, principi dei quali il “sistema di qualificazione” non rappresenta

⁵ Direttiva 90/531/CEE (art. 24); Direttiva 93/38/CEE (art. 30); Direttiva 2004/17/CE (art. 53), Direttiva 2014/25/UE (art. 77).

⁶ SIGMA, Public Procurement Brief 16, *Procurement by utilities*, OECD Publishing, Parigi, 2016, p. 6.

invero altro, come lo stesso termine suggerisce, che la “messa a sistema”⁷. Tali criteri e norme, come successivamente specificato, “*possono riguardare le capacità degli operatori economici e/o le caratteristiche dei lavori, forniture o servizi?*” (cons. 51 della Direttiva 2004/17/CE).

Gli ulteriori precetti, dedicati alla costruzione del “sistema”, si sono sovrapposti nel tempo disegnando un quadro coerente senza soluzione di continuità. Il sistema può essere sia (solo) stabilito, sia (anche) gestito dagli enti aggiudicatori, che possono segnatamente anche rinviare al “*sistema di qualificazione o di certificazione?*” di “*enti od organismi terzi?*”. Quanto alla struttura del sistema, esso può “*comprendere vari stadi di qualificazione?*” e può “*essere diviso in categorie di imprese per tipo di appalti?*”. Il sistema può infine avere un termine di durata, ma deve consentire ai soggetti interessati di poter richiedere in ogni momento la qualificazione (art. 53 della Direttiva 2004/17/CE). Il resto della normativa consiste quindi di disposizioni di natura procedurale, volte a garantire i soggetti interessati con riferimento sia alla conoscenza del sistema e del suo funzionamento, sia alla tutela contro le eventuali decisioni di diniego della qualificazione.

La disciplina dei “sistemi di qualificazione” dei fornitori è rimasta un tratto caratterizzante dei “settori speciali”, non essendo riprodotta anche nelle direttive sugli appalti pubblici e le concessioni nei settori “ordinari”.

Nel Parere 2001/C 144/08, espresso in sede di revisione della normativa al tempo vigente, il Comitato delle Regioni aveva peraltro esortato la Commissione a includere, anche nella direttiva “classica”, disposizioni relative ai sistemi di qualificazione sul modello delle *utilities*, affermando di non comprendere “*per quale motivo il ricorso dei settori speciali a tale sistema sia ritenuto coerente con il diritto comunitario, laddove esso viene vietato ad altre autorità aggiudicatrici?*” (punto 3.5.1). Nel respingere due emendamenti presentati allo scopo dal Parlamento Europeo, la Commissione aveva asserito in generale che “*l'introduzione di sistemi di qualificazione sarebbe contraria all'Accordo sugli appalti pubblici, dato che si applicherebbe alle amministrazioni aggiudicatrici centrali e porrebbe l'Unione in una situazione di violazione dei propri impegni internazionali?*”⁸. Tale asserzione, priva invero di certo riscontro nel citato accordo⁹, è stata in ogni

⁷ Nell'ambito dei sistemi di qualificazione e più in generale, le Direttive hanno in particolare espressamente vietato l'imposizione ad alcuni fornitori o imprenditori di condizioni amministrative, tecniche o finanziarie che non siano state imposte ad altri e la richiesta di prove o pezze d'appoggio che siano un doppione della documentazione valida già disponibile (v. art. 24, comma 5, della Direttiva 90/531/CEE e art. 30, comma 5, della Direttiva 93/38/CEE; cfr. art. 52 della Direttiva 2004/17/CE e art. 76, comma 3, della Direttiva 2014/25/UE).

⁸ Parere della Commissione sugli emendamenti n. 47 e 54 del Parlamento europeo alla posizione comune del Consiglio riguardante la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, COM(2003) 503 defn., p. 8.

⁹ L'Accordo sugli appalti pubblici concluso a Marrakech il 15 aprile 1994 non vietava in alcun punto il ricorso allo strumento dei sistemi di qualificazione, ma stabiliva soltanto che “*le condizioni di partecipazione alle gare d'appalto si limitano a quelle indispensabili per garantire che l'impresa sia capace di eseguire l'appalto?*” (art. 8, comma 1, lett. b). All'art. 23, comma 2, in sede di disciplina delle eccezioni era inoltre sancito che “[...] nessuna disposizione del presente Accordo può essere interpretata nel senso di impedire ad una Parte qualsiasi di istituire o applicare misure necessarie alla protezione [...] della salute [...]”.

caso certamente superata dalla sua successiva modifica, con la quale sono state inserite disposizioni in materia di qualificazione dei fornitori del tutto analoghe a quelle della direttiva sui settori speciali¹⁰.

Nella pratica, ad ogni modo, la mera esistenza, in un ordinamento nazionale, di sistemi di qualificazione ai fini degli appalti o delle concessioni nei “settori ordinari” non risulta, al meglio della conoscenza di chi scrive, essere mai stata contestata né sanzionata dalla Commissione o dalla Corte di Giustizia. Nessuna procedura di infrazione è stata infatti mai iniziata contro uno Stato Membro su tali presupposti, ma semmai allo scopo di garantire la conformità dei sistemi di qualificazione in uso ai principi in materia di concorrenza e diritto di stabilimento¹¹. Del tutto coerentemente la Corte di Giustizia si è occupata, in diverse pronunce, della corretta applicazione dei sistemi di qualificazione, implicitamente sancendone la compatibilità con il diritto euro-comunitario¹². È significativamente il caso dell'Italia, ove sin dagli anni '60 è presente un sistema di (necessaria) qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, di qualsiasi natura e in qualsiasi settore di attività, aventi importo superiore a una determinata soglia.

Già la l. n. 57/1962 aveva a tal fine istituito l'Albo e il Casellario nazionale dei costruttori; la successiva Legge Quadro sui Lavori Pubblici – l. n. 109/1994, anche nota come “Legge Merloni” – e il suo regolamento attuativo – il d.P.R. n. 34/2000 – hanno quindi varato il più complesso sistema delle “Società Organismi di Attestazione” (S.O.A.), giunto sino ai giorni nostri con modifiche in massima parte indotte dalle pronunce dalla giurisprudenza euro-comunitaria. Tale sistema, a oggi disciplinato Codice degli Appalti (d.lgs. n. 50/2016) e dal d.P.R. n. 207/2010, è attuato da organismi di diritto privato, appositamente autorizzati dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (A.N.A.C.) e sottoposti alla sua vigilanza, costituiti e gestiti secondo precise regole dettate dalle citate fonti primarie e secondarie, che includono anche i requisiti per la qualificazione.

¹⁰ Ci si riferisce all'art. 9 come da Protocollo di modifica dell'accordo, ratificato con decisione del Consiglio n. 2104/115/UE.

¹¹ Si veda tra tutti l'Avvio procedura d'infrazione n. 2013/4212 concernente le restrizioni in materia di prestazione di servizi di attestazione e di certificazione in Italia, con la quale, ben lungi dal contestare l'esistenza del sistema delle Società Organismi di Attestazione (S.O.A.), la Commissione ha affermato che la norma (art. 64, comma 1, del d.P.R. n. 207/2010) che imponeva alle stesse di avere la sede legale nel nostro Paese comportasse una restrizione alla libera circolazione dei servizi non giustificata da motivi di ordine pubblico.

¹² Anche in questo caso, si veda tra tutte segnatamente la Sentenza 12 dicembre 2013 causa C-327/12 (Ministero dello Sviluppo economico e Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture contro SOA Nazionale Costruttori – Organismo di Attestazione S.p.A.) vertente sul sistema di tariffe minime fissate per l'attività di certificazione delle S.O.A. Da notare come la Corte fondi la legittimità del sistema S.O.A. sull'art. 52, paragrafo 1, comma 1, della Direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in base al quale “*gli Stati membri possono instaurare elenchi ufficiali di imprenditori, di fornitori o di prestatori di servizi riconosciuti oppure una certificazione da parte di organismi pubblici o privati*” realizzando, nella sostanza, un dispositivo del tutto analogo a quello riservato ai “settori speciali” e sdrammatizzando notevolmente, di conseguenza, la differenza con i “settori ordinari”.

L'ultima riforma dei contratti pubblici ha infine innestato nel sistema S.O.A. due ulteriori strumenti di qualificazione, gestiti direttamente dall'A.N.A.C.: il *rating* di legalità – originariamente concepito dal Legislatore ai fini dell'accesso ai finanziamenti pubblici e al credito bancario¹³ – e il diverso e ulteriore “*rating* d'impresa”, introdotto dall'art. 83, comma 10, del Codice medesimo e a oggi rimasto inattuato¹⁴.

Quest'ultimo istituto, pure oggetto di significativa ristrutturazione da parte dei successivi interventi legislativi¹⁵, si configura essenzialmente quale “sistema reputazionale” che assume alla propria base non criteri di qualificazione, ma fatti rilevanti attinenti alla pregressa esperienza contrattuale degli operatori economici con la P.A., sul modello del casellario dei costruttori già concepito dalla l. n. 57/1962¹⁶.

1.2. *La tutela della salute e sicurezza sul lavoro (e la certificazione dei contratti) quale “grande assente” tra i requisiti di qualificazione nel settore degli appalti pubblici e nei c.d. settori esclusi*

Così definito il quadro normativo nazionale e c.d. “sovranzionale”, occorre ricostruire il rapporto in cui il concetto di “sistema di qualificazione” sta alla materia della salute e sicurezza sul lavoro. Tale ricostruzione ci consentirà di apprezzare il significato e le peculiari caratteristiche sia dei sistemi prefigurati dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, sia del sistema effettivamente introdotto dal d.P.R. n. 177/2011.

È quindi anzitutto possibile osservare l'assenza, nelle prime due Direttive sugli appalti nelle *utilities*, di qualsiasi specifico riferimento prescrittivo nella materia in questione, salvo il mero, indiretto e generico richiamo al necessario rispetto degli

¹³ Introdotto dall'art. 5ter del d.l. n. 1/2012, convertito con modifiche dalla l. n. 62/2012, il *rating* di legalità è gestito sulla base di apposito Regolamento attuativo adottato con Delibera AGCM n. 13779/2012, da ultimo modificata con Delibera n. 28361/2020. Per una disamina dell'istituto si rinvia a: A. CASADEI (a cura di), *Il Rating di Legalità: presupposti, caratteristiche, applicazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2014; M. FRONTONI, *Contratto e antimafia. Il percorso dai “Patti di legalità” al rating di legalità*, Giappichelli, Torino, 2015; G. MASSAROTTO, *Il Rating di Legalità delle imprese (2015)*, in “Concorrenza e mercato”, 2016, p. 353 ss.; T. TOMASI, *Il rating di legalità come premio per le imprese virtuose*, in “Le Nuove Leggi civili commentate”, 2015, p. 134 ss.

¹⁴ Sul nuovo istituto nel contesto della riforma si vedano *i.a.*: L. GALLI e M. RAMAJOLI, *Il ruolo della reputazione nel mercato dei contratti pubblici: il rating d'impresa*, in “Rivista della Regolazione dei mercati”, 2017, p. 63 ss.; G. GAVAZZI, *Rating di legalità e rating di impresa nella disciplina dei contratti pubblici*, in “Rivista trimestrale degli appalti”, 2017, p. 923 ss.; A. MEALE, *Il rating di impresa, penalità e premialità nel codice dei contratti pubblici*, in A. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro. Volume primo. Disciplina pubblicistica*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 519 ss.

¹⁵ D.lgs. n. 56/2017 e da ultimo d.l. n. 124/2019, convertito con modifiche dalla l. n. 157/2019.

¹⁶ In base all'art. 10 della Legge istitutiva, il Casellario doveva contenere i dati relativi al “giudizio complessivo espresso dal collaudatore, alla fine di ogni lavoro, sulla condotta del lavoro stesso da parte del costruttore” (lett. a), nonché “tutte le informazioni utili circa il comportamento dei costruttori durante la esecuzione di lavori ad essi affidati?” (lett. b) e “tutte le altre notizie riguardanti i costruttori che, anche indipendentemente dalla esecuzione di lavori, possano essere utili ai fini della tenuta del Casellario” (lett. c).

obblighi applicabili ai lavori oggetto di contratto¹⁷. Solo con la terza Direttiva si registra una maggiore attenzione al tema delle condizioni di lavoro, con particolare riguardo alla fase di esecuzione dell'appalto. Si ritiene infatti opportuno ribadire che durante tale fase “*si applicano le leggi, le regolamentazioni e i contratti collettivi, sia nazionali che comunitari, in vigore in materia di condizioni di lavoro e sicurezza sul lavoro, purché tali norme, nonché la loro applicazione, siano conformi al diritto comunitario*” (cons. 45). In termini ancor più generali, si precisa che “*nessuna disposizione della presente direttiva vieta di imporre o di applicare misure necessarie alla tutela*”, tra l'altro, “*della salute*” (cons. 13). Ciò significa che sono ammessi criteri – e quindi anche sistemi (di criteri) di qualificazione, che si pongano quale obiettivo la salvaguardia della salute e sicurezza sul lavoro e che non violino disposizioni di diritto euro-comunitario.

La tendenza all'ingresso di valutazioni extra-economiche nell'ambito delle procedure di appalto si consolida e rafforza con la quarta e ultima Direttiva, ormai estendendosi a tutte le fasi delle procedure medesime. È infatti auspicata una “*adeguata integrazione dei requisiti in materia ambientale, sociale e di lavoro nelle procedure di appalto pubblico*” (cons. 52 e 102), precisando che la vigilanza sull'osservanza delle relative disposizioni di tutela dovrebbe essere svolta in tutte le “*fasi pertinenti della procedura*” (cons. 55).

Gli strumenti suggeriti allo scopo riguardano nondimeno tipicamente ancora le fasi di aggiudicazione ed esecuzione: tra essi di sono inclusi “*clausole che assicurino il rispetto dei contratti collettivi*”, precisando che “*il mancato rispetto dei relativi obblighi potrebbe essere considerato un grave illecito perpetrato dall'operatore economico in questione che può comportare l'esclusione di quest'ultimo dalla procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico*” (cons. 54). Con specifico riferimento alla materia della sicurezza, è stabilito che possano “*essere oggetto dei criteri di aggiudicazione o delle condizioni di esecuzione dell'appalto anche misure intese alla tutela della salute del personale coinvolto nei processi produttivi [...] o alla formazione riguardante le competenze richieste per l'appalto*” (cons. 104). Un ulteriore salto di qualità negli strumenti di tutela è riservato alla materia ambientale, laddove si sancisce che “*gli enti aggiudicatori dovrebbero poter esigere che siano applicati misure o sistemi di gestione ambientale durante l'esecuzione di un appalto*” (cons. 93).

Conclusioni del tutto analoghe possono essere raggiunte con riferimento alla disciplina degli appalti nei “settori ordinari”: né le direttive originarie¹⁸, né quelle “unificate”¹⁹, ove come abbiamo visto non sono presenti disposizioni sui sistemi di qualificazione, contengono in altra forma specifiche previsioni dedicate alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Alla luce di tale evidenza, è senz'altro significativo che l'adozione di “sistemi di qualificazione” sia stata individuata dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CSCE) quale misura di auspicabile promozione al fine di garantire più elevati *standard*, segnatamente, di tutela del lavoro e della salute e sicurezza sul lavoro. Nel

¹⁷ Si vedano l'art. 23 della Direttiva 90/531/CEE e l'art. 29 della Direttiva 93/38/CEE.

¹⁸ Direttiva 71/305/CEE; Direttiva 89/440/CEE; Direttiva 77/62/CEE; Direttiva 88/295/CEE; 92/50/CEE; 93/36/CEE; 93/37/CEE.

¹⁹ Direttiva 2004/18/CE; Direttiva 2014/24/UE.

recente Parere su “*Gli appalti pubblici come strumento per creare valore e dignità nel lavoro nei servizi di pulizia e di manutenzione*” (2020/C 429/05), incentrato su questi ultimi settori ma contenente indicazioni dichiaratamente applicabili in via generale quanto meno a tutti gli appalti ad alta intensità di manodopera, è infatti contenuta la statuizione secondo cui “*la Commissione europea dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad avviare un processo di accreditamento o un sistema di qualificazione per i contraenti che desiderano essere presi in considerazione per gli appalti pubblici [...]*” (punto 1.15).

Del tutto coerentemente con il quadro appena descritto, anche la normativa nazionale in materia di contratti pubblici, almeno fino alla significativa inversione di tendenza registrata con l’ultima riforma²⁰, ha tipicamente e tradizionalmente ignorato la materia della salute e sicurezza sul lavoro²¹. Il problema e quindi l’esigenza di raccordo tra i due settori ordinamentali dovevano essere ben presenti già in sede di riforma del d.lgs. n. 626/1994: tra i principi e criteri direttivi della delega era inclusa la “*revisione della normativa in materia di appalti*”, anche e soprattutto pubblici, segnatamente al fine di configurare “*il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare*” (art. 1, comma 2, lett. r) l. n. 127/2007). Come già evidenziato, lo strumento originariamente ipotizzato allo scopo non era quello dei sistemi di qualificazione bensì quello della verifica della idoneità professionale, poi affidata alla disciplina dell’art. 26 T.U. Occorre qui aggiungere che il tardivo innesto dei sistemi di qualificazione nell’impianto originario della riforma ha comportato importanti difetti di coordinamento e apparenti contraddizioni tra quest’ultimo articolo e l’art. 27, racchiusi nel comune rinvio al medesimo decreto attuativo di cui all’art. 6, comma 8, lettera g), del d.lgs. n. 81/2008. Tale decreto, come noto, non è mai stato emanato e non è pertanto possibile ricostruire i termini del rapporto tra i due istituti immaginato (o non immaginato) dal Legislatore. A giudizio di chi scrive, invero, proprio l’assenza di chiare intenzioni sulla configurazione da dare al rapporto tra i due strumenti può contribuire in maniera significativa a spiegare la mancata attuazione dell’art. 27 T.U. Come vedremo, depongono in ogni caso a favore della necessaria distinzione logica tra qualificazione e idoneità professionale sia le modifiche apportate all’art. 27 T.U. dal “decreto correttivo” (che risulterebbero altrimenti del tutto contraddittorie tra loro), sia le previsioni dello stesso d.P.R. n. 177/2011, che all’art. 1, comma 4, è espressamente intervenuto sul tema.

²⁰ Il nuovo codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. n. 50/2016 si è distinto per una maggiore attenzione al tema, segnatamente, attraverso la valorizzazione delle certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori. Per una trattazione generale dell’argomento si rinvia a D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro*, cit.

²¹ Sulla qualificazione delle imprese nell’ambito degli appalti pubblici si vedano: A. FERRUTI, A. COSTANTINI, *La qualificazione delle imprese negli appalti pubblici. Guida all’applicazione del DPR 25 gennaio 2000, n. 34*, Roma, EPC, 2000, p. 220 ss.; M. GRECO, *La qualificazione nella gara d’appalto di lavori pubblici dopo il codice dei contratti*, Rimini, Maggioli, 2007; I. PAGANI, *I sistemi di qualificazione delle imprese, la realizzazione dei lavori e la selezione delle offerte*, in “Urbanistica e Appalti”, 3, 2011, p. 269 ss.

2. I sistemi di qualificazione disegnati dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 e dal d.P.R. n. 177/2011: verso la regolazione delle attività economiche a fini di tutela della salute e sicurezza sul lavoro?

Alla luce della disamina svolta, sono ora maggiormente chiare sia le ragioni del travagliato *iter* e della metamorfosi funzionale dell'art. 27 T.U., sia gli elementi di novità portati da quest'ultimo articolo e dalla successiva approvazione del d.P.R. n. 177/2011.

È anzitutto chiaro perché la qualificazione *ex art. 27 T.U.* fosse stata originariamente concepita come “*elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici*” oltre che “*per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica*”: pur in assenza di specifiche disposizioni di raccordo, essa intendeva evidentemente situarsi (anche e soprattutto) nell'alveo dei sistemi di qualificazione previsti dal Codice degli appalti pubblici all'epoca vigente, andando a configurare un ulteriore, apposito requisito preposto alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

L'esplicitazione di tale finalità e assieme il raccordo mancante sono stati realizzati solo con la successiva approvazione del d.lgs. n. 106/2009 (c.d. “correttivo”) e quindi con l'inserimento del comma 2-bis all'art. 27. Come meglio chiarito nella relazione illustrativa, il sistema disegnato da quest'ultimo articolo “*non intacca le logiche e le procedure del sistema di qualificazione previsto dal D.Lgs. n. 163/2006 in materia di appalti pubblici, coordinandosi con esso e integrandolo con specifico riguardo alla salute e sicurezza*” (p. 12). Il Legislatore non ha tuttavia approfittato per completare il disegno del nuovo strumento, non individuando in particolare il soggetto o i soggetti – evidentemente diversi dalle S.O.A., forse coincidenti con le stazioni appaltanti in qualità di committenti – incaricati della gestione del sistema di qualificazione dedicato alla salute e sicurezza sul lavoro.

Ai fini del presente studio, il dato di maggior interesse è in ogni caso rappresentato dal ruolo centrale attribuito agli “*standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera*” in rapporto con l'istituto della certificazione *ex art. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003*. Il comma 1 dell'art. 27, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. a), del decreto correttivo, ha infatti stabilito che il sistema di qualificazione debba fondarsi, tra l'altro, “*sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*”. Rinviando per l'analisi della disposizione al successivo paragrafo, è possibile osservare sin d'ora come non sia chiaro, nella formulazione letterale di questa, se il participio “*certificati*” è da riferire agli “*standard contrattuali e organizzativi*” oppure agli “*appalti*” e “*tipologie di lavoro flessibile*” e quindi ai relativi contratti. Quest'ultima accezione individua sia la tradizionale funzione, sia l'originario campo di applicazione della certificazione *ex d.lgs. n. 276/2003*, mentre la prima costruzione la proietta verso un differente e inedito ruolo, compatibile con una possibile evoluzione dell'istituto. Si tratta, evidentemente, di un ruolo del

tutto analogo a quello già prefigurato dallo schema di decreto correttivo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri con riferimento ai M.O.G. ex l. n. 231/2001, la cui adozione ed efficace attuazione, in base all'originario testo dell'art. 2-bis, avrebbe potuto essere stata certificata dalle Commissioni istituite presso gli enti bilaterali e le Università²².

Come si darà infatti conto nei successivi paragrafi, il d.lgs. n. 276/2003 non delimita espressamente il possibile campo di applicazione della certificazione ma piuttosto i suoi peculiari effetti di Legge, che risultano essenzialmente collegati alla finalità di accertare la corretta qualificazione dei contratti oggetto della procedura²³. Già nel d.lgs. n. 276/2003 e soprattutto in una serie di successivi interventi – tra cui segnatamente il c.d. “collegato lavoro” approvato un anno dopo il T.U. – il Legislatore, nell'affidare all'istituto ulteriori funzioni, ha esteso il suo possibile campo di applicazione oltre la qualificazione dei contratti. Era peraltro la stessa Relazione di accompagnamento al decreto correttivo a illustrare espressamente il legame tra le modifiche al d.lgs. n. 276/2003, contemporaneamente all'esame delle Camere, e le modifiche al T.U., specificando come queste ultime si ponessero “*in sintonia con le nuove funzioni affidate alle Commissioni di certificazione dal disegno di legge AS 1167, già approvato dalla Camera e in corso di discussione in Parlamento*” (p. 18).

Invero, sempre dalla citata Relazione di accompagnamento, il vero e proprio, nuovo strumento regolativo ideato dal decreto correttivo pareva identificabile negli “*standard organizzativi e contrattuali*”, rispetto ai quali sia la certificazione dei contratti ex d.lgs. n. 276/2003, sia l'asseverazione dei Modelli di Organizzazione e Gestione come introdotta dall'art. 30, comma 5-bis, del decreto medesimo sembravano piuttosto atteggiarsi a “contenitori” alternativi equivalenti²⁴.

È quindi chiaro, come si avrà modo di argomentare nei successivi paragrafi, che l'operatività della previsione relativa agli *standard* è nei fatti subordinata, prima che all'adozione di un decreto attuativo, alla (ri)configurazione dello strumento certificatorio introdotto dalla Riforma Biagi e/o alla effettiva implementazione del sistema di asseverazione dei M.O.G. delineato dal T.U. Pur in questo ordine di limiti, la soluzione delineata dal correttivo ha avuto il pregio di identificare, sebbene con riferimento a una sola porzione dei requisiti, i soggetti gestori del relativo sistema di qualificazione, rispettivamente nelle Commissioni di certificazione ex d.lgs. n. 276/2003 o negli Organismi paritetici. L'intervento correttivo non ha

²² Schema di decreto legislativo recante “*disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*”, in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/417838.pdf>.

²³ In base agli artt. 79 e 80, la certificazione fa stato fino all'eventuale adozione di una sentenza di primo grado da parte del giudice, che “riqualifichi” il contratto; rende temporaneamente inefficaci tutti gli atti che presuppongano una diversa “qualificazione” del contratto; inverte l'onere della prova e può essere superata in giudizio solo in caso di erronea “qualificazione” del contratto, difformità tra il contratto e la sua successiva esecuzione, vizi del consenso delle parti.

²⁴ A pagina 12, con riferimento all'art. 27 T.U., si afferma infatti che “*l'articolo è stato, altresì, modificato al fine di evidenziare come la qualificazione [...] comprenda determinati standard contrattuali ed organizzativi, anche quali certificati in sede di appalto, oppure ai sensi dell'art. 30, comma 5-bis, quale introdotto dal presente provvedimento*”.

invece colto l'occasione per definire il rapporto tra i sistemi di cui agli articoli 27 e 26 ma, imprimendovi una sensibile spinta alla divergenza, ha finito col sancire la loro necessaria distinzione. È infatti logicamente impossibile conciliare il declassamento della qualificazione *ex art. 27*, comma 1, del T.U. da requisito obbligatorio a meramente “preferenziale” per la contrattazione con la P.A. e al tempo stesso pensare che essa possa coincidere con la verifica della idoneità professionale, sempre obbligatoria nel settore sia pubblico sia privato. La coincidenza tra qualificazione e idoneità professionale risulterebbe aberrante anche alla luce del meccanismo di cui all'art. 1-bis introdotto dal correttivo.

La seconda novità di rilievo portata dal d.lgs. n. 106/2009 è infatti consistita nell'inaugurazione di “secondo modello” di qualificazione, che, in una logica propria di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, si colloca quale sistema precettivo applicabile (anche e soprattutto) al settore privato. Il comma 1-bis introdotto dal decreto, dedicato all'edilizia ma dichiaratamente estendibile ad altri ambiti di attività, ha infatti delineato uno schema in cui, al venir meno dei requisiti di qualificazione per effetto di reiterate, accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ben lungi dalla preclusione dei rapporti con la P.A., è prevista una vera e propria sanzione a carattere interdittivo, quale “*l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di svolgere attività nel settore [...]*”. Si tratta del sistema della c.d. “patente a punti”, successivamente sviluppato nell'avviso comune del 28 luglio 2011.

Questo documento, andando a completare le (molte) lacune del testo a cominciare dalla mancata individuazione dei soggetti gestori del sistema di qualificazione dell'edilizia, ha invero finito con lo spingersi ben oltre la base giuridica offerta dal dettato legislativo. La qualificazione dell'impresa è stata infatti configurata come condizione necessaria all'avvio dell'attività nel settore edile, attraverso l'aggiunta di particolari requisiti integrativi a quelli già previsti per l'iscrizione al Registro delle Imprese. Probabilmente in ragione di tale impianto fondamentale, il documento ipotizzava di affidare la gestione dello strumento alle Camere di Commercio, presso cui era prevista l'istituzione di una Sezione Speciale per l'edilizia. Non è peraltro questa la sede per approfondire il modello delineato dall'avviso comune se non per osservare come anch'esso – al pari del modello di cui al comma 1 dell'art. 27 – sia rimasto del tutto inattuato.

Quello che è infatti normalmente citato come il primo e unico decreto attuativo “dell'art. 27”, senza altra specificazione, non soltanto si qualifica espressamente come intervento “provvisorio”, adottato nelle more dell'attuazione di quest'ultimo²⁵, ma si presenta come evidentemente diverso dall'intervento prefigurato sia al comma 1, sia al comma 1-bis. Si tratta del d.P.R. n. 177/2011, che stabilisce il principio in base al quale negli ambienti sospetti di inquinamento o confinati possono operare esclusivamente soggetti in possesso di determinati

²⁵ Il carattere provvisorio del d.P.R. era già stato sottolineato da P. RAUSEI, *Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli spazi confinati*, in “Igiene & Sicurezza del lavoro”, 2012, I, p. 6.

requisiti. Diversamente dal modello di cui all'art. 27, comma 1, esso adotta pertanto un vero e proprio sistema di regolazione delle attività economiche, andando ben oltre la finalità di selezione promozionale dei soggetti operanti sul mercato, pubblico o privato. Questa caratteristica accomuna piuttosto il provvedimento allo schema del comma 1-bis, da cui tuttavia si distingue in ragione di due significative caratteristiche.

Il possesso dei requisiti è configurato dall'art. 1, comma 1, del d.P.R. come condizione necessaria all'esercizio dell'attività negli ambienti in questione, senza tuttavia inserirsi entro un apposito schema autorizzatorio, gestionale e sanzionatorio. Solo nel caso della stipula di contratti per l'affidamento di "*lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi*", e peraltro solo qualora le prestazioni si svolgano in luoghi rientranti nella disponibilità giuridica del committente, i requisiti dettati dal decreto sono messi in relazione con l'istituto della idoneità professionale, la cui verifica spetta ai committenti *ex art. 26 T.U.* Tale raccordo è stato invero (impropriamente) realizzato solo da una nota ministeriale²⁶, mentre il d.P.R. non solo non conteneva alcuna previsione in tal senso, ma nel far salve, all'art. 1, comma 4, le modalità di verifica di cui all'art. 26 T.U., pareva confermare la distinzione tra i due strumenti. All'ipotesi di esercizio di attività in ambienti confinati o sospetti di inquinamento in assenza dei requisiti di qualificazione, segnatamente da parte di aziende che non ricorrano all'appalto o alle prestazioni di lavoratori autonomi, non corrisponde quindi alcuna specifica sanzione, ma si applicano in generale le norme e i principi in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro invalse nell'ordinamento.

Nel merito, infine, il d.P.R. inaugura un nuovo modello di qualificazione incentrato su tre tipologie di requisiti, solo la prima delle quali riguarda propriamente la gestione della salute e sicurezza sul lavoro. Da notare come il decreto, in assonanza con l'art. 27, comma 1, del T.U., scelga di esprimere tali ultimi requisiti in termini di *standard*, in luogo di prescrivere, segnatamente, l'adozione di sistemi di gestione della sicurezza e M.O.G. da parte delle imprese.

La seconda famiglia di requisiti consiste quindi di *standard* organizzativi e contrattuali di matrice lavoristica, tra cui spicca segnatamente l'integrale applicazione dei contratti collettivi di settore. Il d.P.R. n. 177/2011 contiene a tale proposito la disposizione in assoluto più incisiva in materia di contrattazione collettiva a oggi vigente: esso richiede quale requisito obbligatorio la "*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 e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*" (art. 2, comma 1, lett. *h*). È chiaro come, in questa significativa previsione, la prescrizione relativa all'applicazione di un contratto collettivo sia

²⁶ Risposta a nota prot. 9828 del 06/05/2013, emanata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

necessariamente dedotta in termini di *standard* contrattuale, pena la sua incompatibilità con l'art. 39 Costituzione.

La terza tipologia di requisiti consiste infine nella certificazione *ex d.lgs. n. 276/2003* dei contratti di lavoro non *standard*, di appalto e subappalto utilizzati dall'impresa. Rinviando per la disamina delle relative previsioni ai successivi paragrafi, si può in questa sede osservare come il d.P.R. n. 177/2011, diversamente dalla lettera dell'art. 27, comma 1, del T.U., abbia sposato l'accezione "tradizionale" dell'istituto introdotto dalla riforma Biagi. Va nondimeno dato atto che il medesimo d.P.R., oltre e prima ancora che come criterio di qualificazione dei soggetti operati in appalto, subappalto o nell'ambito di un rapporto di lavoro atipico, configura il requisito della certificazione *ex d.lgs. n. 276/2003* quale condizione abilitante al ricorso queste ultime soluzioni organizzative e contrattuali da parte delle imprese, altrimenti precluse da un sistema di veri e propri divieti introdotti, rispettivamente, dall'art. 2, comma 1, lett. c) e comma 2.

Il ruolo dell'istituto certificativo come strumento di qualificazione degli operatori economici è stato peraltro fatto proprio, esteso e rafforzato in una significativa iniziativa assunta dalle parti sociali. Ci si riferisce al "*Protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*" e all'annesso Accordo tecnico del 19 giugno 2013, che, nelle more dell'attuazione del T.U., avevano provato a definire, in via volontaria, una ipotesi di sistema di qualificazione delle imprese del settore, espressamente individuato all'art. 27, comma 1.

Tra i "*requisiti inderogabili per il riconoscimento della qualificazione*" l'accordo prevedeva infatti (art. 2): "*la certificazione, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del D.Lgs. n. 276/2003, delle forme contrattuali flessibili utilizzate*" (lett. b); "*la certificazione dei singoli contratti di appalto o subappalto, fornitura, subfornitura e trasporto, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del D.Lgs. n. 276/2003*" (lett. i).

La certificazione della riforma Biagi veniva così ad assumere un ruolo rafforzato rispetto agli stessi Modelli di Organizzazione e Gestione. L'accordo tecnico annoverava infatti solo tra i "*requisiti preferenziali*" la "*adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008 e degli artt. 6 e 7 del D.Lgs. n. 231/2001*". Era infine prevista in generale la possibile collaborazione, nell'ambito nella procedura di qualificazione, delle Commissioni di certificazione che avessero adottato "*apposito regolamento interno coerente ai contenuti della presente intesa*" (art. 3, comma 1).

In conclusione, dalla disamina fin qui condotta e dall'esempio da ultimo riportato, la certificazione *ex art. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003*, anche laddove non obbligatoria, sembra emergere quale naturale, e quindi necessario, strumento di qualificazione delle imprese nell'ambito della salute e sicurezza sul lavoro nel settore privato come anche in quello pubblico, ove sia il riconoscimento legislativo

del ruolo, sia il ricorso effettivo allo strumento da parte delle stazioni appaltanti risulta a oggi ancora del tutto trascurato.

3. La certificazione dei contratti nell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008

Come già detto nei precedenti paragrafi, l'art. 27 del Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, segna il riconoscimento formale dell'istituto della certificazione dei contratti *ex art.* 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003 tra gli strumenti di qualificazione dell'impresa e, con essa, l'estensione delle finalità istituzionali dell'istituto certificativo: non più limitate alla deflazione del contenzioso, ma estese altresì a fini di regolazione del mercato del lavoro²⁷.

È pur vero che sul piano logico-argomentativo non si introducono elementi di assoluta novità, sul presupposto che in qualsiasi assetto regolativo, anche quello più fortemente eteronomo, i profili di *self regulation* trovano comunque uno spazio per orientare i comportamenti dei soggetti economici.

La c.d. "responsabilità sociale", volta a promuovere comportamenti etici dell'impresa, trova infatti la sua causa principale nella volontà di promuovere nei confronti degli *stakeholder* un mercato di operatori economici socialmente responsabili, con importanti riflessi, in termini di fatto, sulle condizioni di ingresso e permanenza sul mercato medesimo.

Da questa prospettiva non è revocabile in dubbio che la certificazione *ex d.lgs.* n. 276/2003 abbia fin dalla sua origine contenuto in sé elementi tipici degli strumenti di responsabilità sociale²⁸ e di qualificazione d'impresa. Ciò in quanto, la decisione di sottoporre a valutazione, da parte di specifici soggetti terzi indicati dal legislatore, le scelte contrattuali dell'impresa comporta di fatto un rafforzamento della trasparenza dell'impresa stessa rispetto ai propri assetti organizzativi. Anche se, occorre sottolineare, gli effetti regolatori del mercato sono poi strettamente collegati al tipo di percezione della certificazione da parte del mercato medesimo, e quindi, in ultima analisi, alla effettiva autorevolezza degli enti certificativi e alla serietà dell'attività istruttoria svolta dai medesimi, desumibile dalla consistenza dell'apparato motivazionale del provvedimento di certificazione. Considerazioni, queste, che devono tuttavia essere lette unicamente nell'ambito di una valutazione di effettività dello strumento certificatorio quale strumento di regolazione del mercato, non intaccando invece l'assetto finalistico dell'istituto, che resta fisiologicamente proiettato alla selezione delle imprese.

²⁷ Sulla certificazione come strumento di *self regulation* del mercato del lavoro, si veda F. PASQUINI, D. VENTURI, *La certificazione dei contratti come modello di autoregolazione e strumento di controllo dell'attività di impresa, ai sensi dell'art. 41, comma 3 Cost.*, in "Ianus", n. 5, 2011, p. 303 ss.

²⁸ In tema di responsabilità sociale e diritto del lavoro cfr in particolare R. DEL PUNTA, *Responsabilità sociale dell'impresa e diritto del lavoro*, in "Lavoro e diritti", I, 2006, p. 41 ss.; V. FERRANTE, *Responsabilità sociale dell'impresa e lavoro subordinato*, in "Lavoro e diritti", I, 2006, p. 83 ss.

Non può inoltre non evidenziarsi che la certificazione dei contratti nell'impianto della riforma Biagi, a differenza delle tradizionali certificazioni private, produce specifici effetti di legge inerenti alla stabilità del contenuto valutativo della stessa certificazione; da cui un effetto moltiplicatore sul piano dell'affidabilità, rispetto agli *stakeholder*, degli assetti organizzativi coinvolti dalla procedura certificativa. Si era al riguardo evidenziato, da parte di autorevole dottrina al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003, che l'impossibilità giuridica della certificazione di intaccare il potere qualificatorio del giudice avrebbe inevitabilmente condotto l'istituto verso l'irrilevanza²⁹. Tali opinioni si sono rilevate tuttavia erranee nella misura in cui non solo hanno sottovalutato l'effetto deflattivo derivante dall'inversione probatoria a carico degli enti ispettivi in presenza di un accertamento difforme rispetto alle risultanze dell'atto di certificazione, ma hanno soprattutto ommesso di considerare che la certificazione, indipendentemente dalla sua capacità di prevenire un contenzioso, individua in ogni caso uno dei pochi strumenti di tutela giuridica delle scelte imprenditoriali previsti dall'ordinamento, con inevitabili effetti non solo sul piano della responsabilità interne dei vertici aziendale ma soprattutto sul piano dell'affidabilità della stessa impresa nei confronti degli operatori economici che si pongono in una qualsiasi relazione con essa.

Da quest'ultima prospettiva, la parabola della certificazione dei contratti può trovare una comparazione con l'adozione dei Modelli di Organizzazione e Gestione ex l. n. 231/2001, rispetto a cui le problematiche riscontrate in merito all'efficacia esimente non hanno impedito di valorizzare i M.O.G. come strumento di regolazione del mercato, volto a garantire i *parteners* aziendali sulla trasparenza degli assetti organizzativi, almeno dal punto di vista del contenimento del rischio di condotte criminose.

Ciò detto, non può però negarsi che con l'entrata in vigore dell'art. 27 T.U. vi sia stato un mutamento di prospettiva. Il profilo di *self regulation* connesso alla certificazione ha trovato un formale inserimento nel sistema regolativo della salute e sicurezza, sia pur nell'ambito di una cornice normativa non affatto chiara. Se infatti, per un verso, lo stesso art. 27 inquadra tale inserimento come strumento di qualificazione dell'impresa in una logica di selezione preferenziale rispetto alle procedure di aggiudicazioni di appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, per altro verso, il d.P.R. n. 177/2011 travalica tale logica, individuando nella certificazione un requisito obbligatorio per l'operatività del soggetto economico nell'ambito degli appalti in ambienti confinati; ne deriva la trasmutazione della certificazione da strumento di *self regulation* a vero e proprio strumento regolatorio, rispetto a cui l'operatività dell'impresa non dipende solo dall'effettivo rispetto di determinati criteri, ma anche dal riconoscimento formale – e quindi certificato – dei medesimi,

²⁹ In generale, per una rassegna delle critiche dottrinali rispetto alla scarsa utilità della certificazione, si veda L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT", 8/2003.

quanto meno con riferimento ai criteri relativi alla legittimità lavoristica degli strumenti contrattuali utilizzati.

Prima, peraltro, di esaminare i contenuti di dettaglio dell'ipotesi di certificazione obbligatoria nell'ambito del d.P.R. n. 177/2011, si deve, pur brevemente, soffermarsi sulle funzioni che la certificazione sembra assumere nel contesto normativo dell'art. 27 T.U. anche in raffronto con l'ambito di applicazione dell'istituto *ex art* 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003.

Primo aspetto da sottolineare è la stessa diretta riconduzione dell'istituto certificativo a strumento di qualificazione dell'impresa nell'ambito della sicurezza sul lavoro.

Nel raffronto con la disciplina della certificazione *ex art.* 75 e ss. il tema della sicurezza individua di regola solo un elemento di valutazione mediato rispetto alla valutazione finale sulla qualificazione dei contratti, costituendo, soprattutto in materia di appalti, uno dei criteri cui valutare l'autonomia organizzativa dell'appaltatore. Prospettiva di valutazione che può ora forse ampliarsi ai concetti d'idoneità organizzativa dell'impresa di cui al nuovo art. 2086 c.c.³⁰, ma che non sembra poter comprendere la necessità di una specifica valutazione circa il rispetto dell'impresa appaltatrice delle norme in materia di sicurezza.

La diretta connessione operata dall'art. 27 alla sicurezza sul lavoro sembra quindi porre la necessità di riconsiderare le tradizionali funzioni dell'istituto. Certamente, parte delle ragioni alla base di una siffatta connessione attiene all'idea, rintracciabile in tutto il T.U., che il rispetto delle norme lavoristiche in tema di scelte contrattuali costituisca un elemento prognostico di correttezza anche degli adempimenti in materia di sicurezza. Tuttavia, dal dato letterale della norma sembra evidente il richiamo a modelli e regole di tipo contenutistico, che non si pongono solo in rapporto mediato rispetto al giudizio di corretta qualificazione del contratto. Da questa prospettiva, se una simile opzione interpretativa risultava contraddittoria rispetto all'originario impianto della certificazione *ex d.lgs.* n. 276/2003, ora ritrova una sua coerenza con le modifiche apportate all'istituto dal c.d. "collegato al lavoro" del 2010, che, ampliando le finalità della certificazione, ne hanno sancito la trasformazione da strumento di deflazione del contenzioso limitato alla qualificazione dei contratti a strumento di prevenzione della complessiva materia lavoristica, segnatamente estendendo l'ambito di applicazione dell'istituto anche al profilo contenutistico di singole clausole dei contratti di lavoro e di appalto³¹.

Per lo stesso ordine di ragioni, a ordinamento vigente, sembra per contro escludersi, contrariamente a quanto sembra dedursi dal testo letterale della norma, che la certificazione possa aver per oggetto modelli o *standard* contrattuali non

³⁰ Sui riflessi lavoristici del nuovo art. 2086 c.c. cfr. in particolare C. ROMEO, *Le nuove regole del diritto del lavoro tra algoritmi e incertezza delle tutele*, in "Il Lavoro nella Giurisprudenza", 2021, 2, p. 129.

³¹ Sul punto mi si consenta di rinviare ad A. RUSSO, *Alcune considerazioni sulle novità in materia di certificazione: il rafforzamento del dialogo tra giudice e Commissioni*, in F. BASENGHI, A. RUSSO (a cura di), *Giustizia del lavoro ed effettività dei diritti: contributi sulla Legge n. 183/2010*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 129 ss.

correlati a contratti di lavoro o di appalto. Ipotesi che, peraltro, potrebbe certamente essere introdotta in una prospettiva *de iure condendo*, sull'esempio di quanto già ora consentito per i modelli organizzativi dedotti nei regolamenti di cooperativa *ex art. 81 del d.lgs. n. 276/2003*.

Il richiamo “a determinati standard contrattuali e organizzativi” pone anche la questione delle modalità di valutazione adottate dalle Commissioni di certificazione. Nell'impianto originario del 2003 il legislatore aveva manifestato un intento di standardizzazione dell'attività interpretativa degli enti certificatori attribuendo ad un decreto ministeriale, in realtà poi mai emanato, il compito di definire “appositi moduli e formulari per la certificazione del contratto o del relativo programma negoziale” (art. 78, comma 5); anche se la dottrina largamente prevalente è stata da subito concorde nell'attribuire a tale disposizione una finalità meramente ricognitiva del diritto esistente, ovvero di selezione di buone prassi, senza cioè poter incidere sull'attività valutativa delle Commissioni.

Una siffatta conclusione interpretativa sembra invece trovare un terreno molto meno fertile se si sposta l'oggetto della valutazione dalla prospettiva qualificatoria ad una prospettiva contenutistica volta a configurare, nel caso di specie, i caratteri di idoneità professionale di una impresa in specifici contesti di rischio per la salute e sicurezza sul lavoro. Appare difficile, infatti, pensare che un decreto attuativo possa fondare un sistema di qualificazione di impresa sulla base di *standard* adottati dalle singole Commissioni. Del resto, il d.P.R. n. 177/2011 rappresenta la prova più evidente a riguardo laddove individua in modo dettagliato i requisiti qualificatori nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati, con il risultato di delimitare l'accertamento delle Commissioni al mero riscontro della sussistenza dei requisiti medesimi.

La connessione tra l'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 e la disciplina di cui agli artt. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003 porta inevitabilmente il raffronto anche sul piano degli effetti della certificazione.

Se infatti è vero, come sopra evidenziato, che l'ambito di applicazione di cui all'art. 75 della riforma Biagi risulta compatibile con un ampliamento dell'oggetto della certificazione fino a ricomprensivi la adeguatezza degli *standard* contrattuali e organizzativi in materia di salute e sicurezza, non può tuttavia non rilevarsi come la quasi totalità delle sanzioni del Testo Unico del 2008 abbia natura penale, sia pur nella maggior parte di tipo contravvenzionale. Da cui l'inapplicabilità, in una prospettiva *de iure condito*, degli effetti di stabilità del contenuto valutativo dell'atto di certificazione, in quanto limitato, *ex art. 78, comma 2, lett. d)*, del d.lgs. n. 276/2003, agli ambiti civili, previdenziali, fiscali e amministrativi, con il conseguente spostamento del baricentro della certificazione da strumento di deflazione del contenzioso a strumento di regolazione di accesso al mercato. Certamente, laddove, come nell'unico esempio di attuazione – sia pur provvisoria – dell'art. 27 T.U. e cioè nel d.P.R. n. 177/2011, la certificazione assuma natura autorizzatoria e non solo di selezione preferenziale delle imprese, essa verrebbe necessariamente influenzare l'applicazione della sanzione penale. Ciò, tuttavia, sul

presupposto che l'attività di asseverazione delle Commissioni configurerebbe essa stessa un elemento costitutivo del requisito di idoneità professionale (in uno specifico settore di attività) *ex art. 26 T.U.*, senza per converso comportare una estensione all'ambito penale del contenuto valutativo dell'atto certificativo.

4. *La certificazione obbligatoria in ambienti confinati o sospetti di inquinamento di cui al d.P.R. n. 177/2011 e l'esperienza della Commissione istituita presso la Fondazione Marco Biagi*

Sulle difficoltà a relazionare la disciplina di cui al d.P.R. n. 177/2011 con l'impianto di cui all'art. 27 T.U. si è già detto. Occorre ora, pur brevemente, analizzare l'ambito di applicazione della certificazione, nella sua dimensione autorizzatoria e quindi obbligatoria ai fini dell'esercizio della attività di impresa nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati. Premesso che il tema della delimitazione dei settori interessati di cui agli artt. 66 e 121 del d.lgs. n. 81/2008 non è in questa sede oggetto di trattazione, occorre in ogni caso evidenziare come non possa che applicarsi, al riguardo, un principio di massima prudenza, sul presupposto che, da una prospettiva sostanzialistica, la realizzazione dell'evento lesivo comporterebbe con ogni probabilità una riqualificazione degli ambienti in cui si è verificato l'incidente, anche in assenza di una rilievo formale da parte degli enti ispettivi in termini di mancata verifica della idoneità professionale *ex art. 26 T.U.*

Primo aspetto da sottolineare è che la certificazione *ex d.lgs. n. 276/2003*, nell'ambito del d.P.R. n. 177/2011, non viene configurata, almeno in modo esplicito, come strumento di verifica obbligatoria degli "standard organizzativi e contrattuali" individuati dal legislatore, trovando invece collocazione (come uno) tra i diversi criteri sostanziali previsti dalla norma.

Del resto, l'ambito di applicazione del d.P.R. disciplina l'autorizzazione all'esecuzione delle attività in ambienti confinati indipendentemente dall'affidamento delle stesse a imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi³². In tale ipotesi, come già sopra rilevato, la certificazione *ex d.lgs. n. 276/2003* non avrebbe, allo stato, nemmeno una base giuridica per potere valutare la conformità degli *standard* relativi alla tutela della salute e sicurezza, in quanto non collocabili nell'ambito di un rapporto contrattuale.

Da evidenziare, inoltre, che l'obbligatorietà della certificazione non sembra basarsi nemmeno sul mero ricorso a contratti di lavoro non *standard* o di appalto, assumendo per contro una funzione solo qualora il datore di lavoro/committente non sia in grado di soddisfare i criteri organizzativi previsti dalla norma.

Nello specifico, l'art 2, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 177/2011 prevede infatti l'obbligatoria certificazione dei contratti non *standard* solo nel caso in cui

³² Come si evince agevolmente dalla applicabilità dell'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 177/2011 a tutte le imprese operative nel settore indipendentemente dalla presenza di affidamenti ad altre imprese o lavoratori esterni.

L'azienda non soddisfa il requisito del 30% della forza lavoro assunta a tempo indeterminato e con esperienza almeno triennale relativa a lavori in ambienti confinati. In tale caso, peraltro, l'obbligatorietà sembra operare solo fino a concorrenza del raggiungimento del predetto limite del 30%, senza quindi estendersi a tutti i contratti di lavoro flessibili utilizzati. Certamente, sul piano della *ratio* della norma, una simile conclusione lascia qualche perplessità, ma il dato letterale sembra sufficientemente chiaro da non lasciare dubbi interpretativi. Fuori da tale ambito riemergerebbe, comunque, la funzione della certificazione quale strumento di asseverazione volontaria, da cui l'invito, ai fini di massima prudenza, a far comunque certificare tutti i contratti di lavoro non *standard*, almeno nella misura in cui venga a determinarsi un potenziale aumento del rischio (sulla base del rilievo che i lavoratori in questione non appartengono alla forza lavoro *standard* della azienda esecutrice). Alcuni profili di dubbio ai fini di delimitazione dell'obbligatorietà della procedura certificativa riguardano peraltro il rapporto del suddetto limite del 30% con la forza lavoro dell'azienda esecutrice. Sulla base di una interpretazione maggiormente rispettosa della *ratio* della norma, sembra verosimile che la suddetta percentuale debba rapportarsi alla forza lavoro specificamente utilizzata dall'azienda nei lavori in ambienti confinati³³. Ne deriva che, indipendentemente dal rispetto della percentuale in relazione alla complessiva forza lavoro a disposizione dell'impresa, i contratti non *standard* dei lavoratori dovrebbero comunque essere oggetto di certificazione qualora questi ultimi siano inseriti in squadre rispetto alle quali l'azienda esecutrice non soddisfa la predetta percentuale del 30%.

Non si ravvisano invece particolari profili di criticità interpretativa con riferimento alla individuazione dei contratti di lavoro non *standard* oggetto di certificazione obbligatoria. Certamente sono da considerarsi fuori dall'ambito di applicazione i contratti di lavoro *part-time*, in quanto la norma non condiziona il rispetto della menzionata percentuale all'utilizzo di contratti di lavoro a tempo pieno. Così come da escludersi sono anche i contratti di apprendistato, non perché essi non configurano una fattispecie di contratto a tempo indeterminato, ma in ragione del fatto che non potrebbero comunque integrare il requisito del 30% sul presupposto che, per definizione, gli apprendisti non possono soddisfare il criterio aggiuntivo dell'esperienza triennale. Non sembra peraltro da escludersi la possibilità di utilizzo, e quindi di certificazione (in un contesto, peraltro, di non obbligatorietà) dei contratti di apprendistato al fuori della percentuale del 30%, nella misura in cui, in tale ipotesi, l'esperienza triennale non sembra più costituire requisito necessario (salvo che per la figura del preposto) e la stessa formazione specifica in ambienti confinati non sembra ontologicamente contrastare con il percorso formativo in apprendistato.

Non appare inoltre revocabile in dubbio che l'obbligo di certificazione si estenda anche in quei casi in cui la percentuale del 30% venga raggiunta con

³³ In questo senso si veda la nota del Ministero del lavoro n. 9828/2013.

lavoratori a tempo indeterminato che non siano assunti direttamente dall'impresa esecutrice. Il riferimento è alle ipotesi di distacco, somministrazione di lavoro ed utilizzo di lavoratori in regime di codatorialità sulla base d'una sussistente rete di impresa.

L'ambito di applicazione della certificazione obbligatoria si estende infine ai casi di appalto e subappalto di lavorazioni in ambienti confinati. In dottrina, peraltro, si è palesata qualche perplessità nel fare rientrare gli appalti tra i contratti oggetto di certificazione obbligatoria sul presupposto di un non chiaro riferimento del testo letterale. A giudizio di chi scrive, non sembrano esserci dubbi al riguardo, anche se è vero che la norma differenzia i presupposti di certificazione tra appalto e subappalto.

Se per quest'ultimo l'art. 2, comma 2, sancisce l'obbligo di certificazione *tout court*, unitamente al requisito del previo espresso consenso del committente, con riferimento all'appalto il decreto condiziona invece l'obbligatorietà della certificazione al mancato soddisfacimento del menzionato requisito del 30%. Sul punto si evidenzia, peraltro, un almeno apparente errore terminologico, nella misura in cui il decreto associa l'utilizzo dell'appalto all'utilizzo della forza lavoro in contraddizione con i criteri di genuinità dell'appalto, che per definizione non può consistere nella mera fornitura di manodopera. Non sembra tuttavia difficile, in termini ermeneutici, interpretare estensivamente la locuzione di "presenza di personale" in modo da ricomprendervi anche l'utilizzo indiretto di lavoratori di aziende affidatarie. Resta inoltre la considerazione che, se si accetta la soluzione interpretativa secondo cui il criterio del 30% si rapporterebbe alle squadre di lavoro e non all'intera forza lavoro dell'impresa, in questo caso committente, l'obbligatorietà della certificazione dell'appalto troverebbe di fatto una ulteriore estensione, sul presupposto che ben difficile sarebbe l'utilizzo – legittimo – di un appalto per una mera integrazione delle singole squadre di lavoro.

Peraltro, la menzionata opzione ermeneutica riguardo l'utilizzo anche indiretto della forza lavoro ai fini dell'integrazione del requisito del 30%, sembra poter per converso suggerire una soluzione interpretativa volta a limitare l'obbligatorietà della certificazione dell'appalto. Ciò nella misura in cui il suddetto utilizzo indiretto pare presupporre una attività di impresa del committente con specifico riferimento alla attività oggetto di appalto. Ne deriva una verosimile esclusione della obbligatorietà in tutti quei casi in cui il committente non agisca in veste di imprenditore sia perché soggettivamente non sia tale, sia perché l'appalto non interferisca con il ciclo produttivo della propria azienda. Si pensi a esempio a tutti gli appalti edili in cui i cantieri sono gestiti autonomamente dall'appaltatore, avendo questi la piena disponibilità giuridica dei luoghi di esecuzione dell'appalto e rispetto a cui l'interferenza con il committente è sostanzialmente assente³⁴.

³⁴ In questo senso, cfr D. VENTURI, *I Luoghi confinati e sospetti di inquinamento: quando è obbligatoria la certificazione dei contratti?*, in "Bollettino Certificazione", 2013, n. 2, p. 3.

Così definito l'ambito oggettivo di applicazione della certificazione obbligatoria, le problematiche interpretative non sembrano esaurirsi nella misura in cui non risultano univoci i limiti entro cui debba estendersi l'analisi valutativa compiuta dalle Commissioni. Se, per un verso, dalla lettera della legge l'oggetto della certificazione sembra limitarsi all'analisi prettamente lavoristica circa la genuinità dei contratti utilizzati, per altro verso, la *ratio* della norma, anche in correlazione con le previsioni di cui l'art. 27 T.U., di cui il d.P.R. del 2011 è una provvisoria attuazione, suggerirebbe la necessità che l'istruttoria svolta nell'ambito della procedura certificativa comprenda altresì la valutazione degli *standard* richiesti dal suddetto decreto. In questo senso sembra del resto muoversi la maggioranza delle Commissioni, anche se, in ragione della riconosciuta autonomia regolamentare di queste, risulta non agevole individuare una linea di condotta comune. Nell'esperienza della Commissione istituita presso la Fondazione universitaria Marco Biagi la scelta è stata quella di differenziare nettamente l'analisi lavoristica dalla verifica dai criteri organizzativi in materia di sicurezza, affidando tale ultimo compito ad esperti incaricati/commissari ingegneri con esperienza pluriennale nel ruolo di RSPP. Tale opzione, anche sulla base della constatazione che la procedura certificativa deve di regola precedere l'inizio delle attività in ambienti confinati, in considerazione del carattere autorizzatorio della certificazione obbligatoria, sembra ottimizzare l'utilità dell'intervento delle Commissioni, potendo queste più efficacemente utilizzare la funzione di consulenza che la legge *ex art.* 81 del d.lgs. n. 276/2003 espressamente consente.

Un'ultima considerazione riguarda il criterio previsto dal d.P.R. n. 177/2011, art. 1, comma 1, lett *b*) relativo alla integrale applicazione della parte economica e normativa della contrattazione collettiva di settore. Esso integra un profilo di indagine di difficile valutabilità, in termini di congruità del controllo, che la maggior parte delle Commissioni soddisfa tramite lo strumento dell'auto-certificazione. A tale riguardo, si segnala l'esperienza della Fondazione Marco Biagi, che ha portato alla elaborazione di specifici protocolli³⁵ di verifica sulla corretta applicazione dei contratti collettivi allo scopo di integrare l'indagine valutativa della propria Commissione a tutela della responsabilità solidale dei committenti. Siffatti protocolli potrebbero però trovare una specifica applicazione anche ai fini della certificazione degli appalti e subappalti in ambienti confinati.

Abstract

Muovendo dall'inquadramento concettuale della nozione di "sistema di qualificazione" nel diritto euro-comunitario e nazionale, il contributo ricostruisce il significato e le peculiari caratteristiche sia dei sistemi prefigurati dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, sia del sistema effettivamente introdotto dal d.P.R. n. 177/2011, evidenziando

³⁵ Il riferimento è al protocollo Omnia-FMB elaborato dalla Fondazione Biagi nell'ambito di una serie di progetti volti a realizzare un sistema di qualità totale dell'appalto certificato (<https://www.fmb.unimore.it/certificazione/protocollo-di-qualita-dellappalto/>).

le fondamentali differenze tra questi ultimi nonché le molteplici contraddizioni e lacune lasciate, più in generale, nella costruzione normativa dell'istituto. Nell'evoluzione della materia, parallelamente all'affermazione di una tendenza alla vera e propria regolazione delle attività economiche a fini tutela della salute e sicurezza sul lavoro, lo studio individua l'affermazione della certificazione dei contratti ex art. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003 come strumento di "qualificazione" degli operatori economici, che finirà con l'assumere un ruolo "rafforzato" rispetto allo stesso strumento dei Modelli di Organizzazione e Gestione ex l. n. 231/2001. La certificazione, esaminata nel contesto dell'art. 27 T.U. e del d.P.R. n. 177/2011 anche alla luce dell'esperienza maturata dalla Commissione istituita presso la Fondazione Marco Biagi, emerge quale requisito proprio e distintivo dei sistemi di qualificazione a fini di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, segnatamente rispetto ai sistemi di qualificazione stabiliti nell'ambito della normativa sugli appalti pubblici.

After having reconstructed the theoretical framework for the concept of "qualification systems" by analysis of European and national legislation, the study assesses the meaning and the peculiar characteristics of both the systems laid down in art. 27 of Legislative Decree no. 81/2008 and the system introduced by Decree no. 177/2011, pointing out the fundamental differences between them as well as the many contradictions and gaps left, more generally, in the legal construction of the institute. Parallel to a shift towards proper regulation of economic activities for the purpose of protecting health and safety at work, the study identifies, in the development of the relevant legislation, a pathway to the affirmation of the certification of work-related contracts pursuant to art. 75 ff. of Legislative Decree no. 276/2003 as a "qualification" instrument for economic operators, endowed with a stronger role compared to the instrument of the Organization and Management Models pursuant to Law no. 231/2001. The certification, examined in the context of art. 27 L.D. no. 81/2008 and D. no. 177/2011 also in the light of the experience gained by the Commission established within the Marco Biagi Foundation, finally emerges as a specific and distinctive qualification requirement in the field of health and safety, differently from public procurement legislation.

Parole chiave

Sistemi di qualificazione, idoneità professionale, certificazione ex art. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003, appalti pubblici, d.lgs. n. 81/2008, ambienti confinati

Keywords

Qualification systems, professional competence, work-related contract certification pursuant to art. 75 ff. l.d. no. 276/2003, public procurement, confined spaces