

Sicurezza e appalti: una strada in salita?

GIORGIO SCLIP

CURATORE DELLA COLLANA “SICUREZZACCESSIBILE”, MEMBRO DEL NETWORK NAZIONALE FOCAL POINT ITALIA
DELL’AGENZIA EUROPEA PER LA SICUREZZA E LA SALUTE SUL LAVORO – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

SICUREZZA E LAVORO

“L’Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro” questo è un il primo principio fondamentale (art. 1) della Costituzione Italiana.

È importante sottolinearlo: l’Italia è fondata sul lavoro! Il lavoro è considerato un valore assoluto perché riguarda persone alle quali bisogna assicurare condizioni di vita e di lavoro dignitose, diritti generali come persone e diritti sociali e nel lavoro in quanto lavoratori.

Rovesciare questa concezione, cioè il valore ed il ruolo del lavoro nella società, ha conseguenze dirompenti.

Ridurre il lavoro ad una merce, regolata o meglio assoggettata al mercato spesso piegato a un’ideologia sempre più connesse

al danaro e ai costi, significa passare da diritti e garanzie sancite per legge o dalla contrattazione collettiva al mercato; dal soggetto all'oggetto, dal lavoratore alla merce-lavoro; dalla solidarietà collettiva all'individualismo aggressivo.

Il mercato ha assunto, in maniera sempre più deviata e spietata, quasi unicamente il significato di competizione e concorrenza. Da questa concezione deriva il degrado di elementi culturali e materiali gravissimi, quali: le tasse indicate come balzelli; la critica ai compiti dello Stato e l'allentamento dei compiti e ruoli della vigilanza pubblica; i risibili investimenti in innovazione, ricerca, istruzione e formazione; lo spostamento di risorse dal lavoro alla rendita; l'individualizzazione dei rapporti di lavoro; la frammentazione dei cicli produttivi all'estensione delle tipologie di rapporto di lavoro precario; l'estensione dell'economia sommersa e del lavoro nero; la pratica sempre più diffusa di esternalizzazioni e subappalti.

APPALTI E SUBAPPALTI

L'APPALTO è un contratto con il quale il committente incarica l'appaltatore di realizzare un'opera o un servizio, dietro il pagamento di un prezzo pattuito.

L'opera o il servizio che dovrà compiere l'appaltatore sarà realizzata a suo rischio e con mezzi propri; l'appaltatore si sobbarca per intero il lavoro, provvedendo ad organizzare sia i mezzi personali e materiali utili alla realizzazione, oltre al rischio di non riuscire nell'esecuzione.

Il SUBAPPALTO è un contratto mediante il quale l'appaltatore, incaricato di realizzare un'opera o un servizio dal committente,

affida a sua volta ad un altro soggetto il compimento degli stessi lavori. L'oggetto del subappalto è lo stesso del contratto di appalto: l'esecuzione dell'opera o del servizio del committente. In sostanza, è una specie di delega all'esecuzione dei lavori ordinati dal committente.

Il subappalto prevede tre figure: il committente; l'appaltatore incaricato dal committente mediante contratto di appalto; il subappaltatore, incaricato dall'appaltatore. Il codice civile prevede che, di regola, il subappalto sia vietato, a meno che il committente non abbia prestato il proprio consenso. In altre parole, l'appaltatore non può delegare i lavori a un altro imprenditore se non è autorizzato dal committente.

Secondo il nuovo Codice dei Contratti, il subappalto¹ è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto. Costituisce, comunque, subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del per-

¹ È opportuno segnalare per completezza una criticità derivante dall'art. 105 secondo comma del D.lgs 50/2016 Codice dei Contratti con la previsione "l'eventuale subappalto non può superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture", a differenza dell'art. 118 del D.Lgs. 163/2006 che prevedeva tale tetto per la sola "categoria prevalente". Una limitazione di analogo tenore non è riscontrabile nella normativa dell'Unione Europea ritiene che, per favorire la concorrenza, non dovrebbero esserci limiti alla quota di lavori da subappaltare. Il risultato è il rischio di una procedura di infrazione, ma il legislatore è convinto che la particolare situazione italiana abbia bisogno di limiti precisi. Secondo la Corte di Giustizia dell'Unione europea, le limitazioni al subappalto sono irregolari in tutte le loro forme ed è quindi vietato imporre eventuali tetti. Nel nostro sistema, invece, a beneficio delle piccole e medie imprese, resta un limite massimo al subappalto pari al 30% del totale dell'importo mandato in gara.

sonale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare.

L'eventuale subappalto non può superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. L'affidatario comunica alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. Sono, altresì, comunicate alla stazione appaltante eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto.

Appalto e subappalto, in ogni caso, restano due contratti distinti. Questo significa che il committente non potrà agire nei confronti del subappaltatore, ma solamente nei confronti dell'appaltatore.

APPALTI E SUBAPPALTI: QUALI CRITICITÀ?

La prevenzione dei rischi per la salute e la sicurezza durante l'esecuzione di attività da parte di aziende o di professionisti esterni all'interno del sito aziendale costituisce da sempre una delle criticità principali nel sistema di gestione della sicurezza di qualsiasi azienda.

Il "terreno" degli appalti e dei subappalti è da tempo segnalato tra quelli maggiormente esposti a pericolo e fonte di gravi incidenti. Da tempo ormai i modelli di organizzazione di impresa sono decisamente, e sembrerebbe inesorabilmente, orientati alle esternalizzazioni e al decentramento produttivo.

Sembrano una tendenza sempre più consolidata le diverse forme di "esternalizzazione interna", mediante le quali si cedono a



terzi parti del processo produttivo, che poi si riacquistano tramite appalti, talora con utilizzo delle stesse attrezzature e capitale umano impiegato in precedenza.

Questa scelta organizzativa è indubbiamente uno dei principali fattori di rischio aggiuntivo a quelli già presenti nelle attività che vengono svolte, che complica la prevenzione dei rischi lavorativi.

Durante queste attività, infatti, si creano condizioni di rischio nuove e diverse rispetto a quelle abitualmente presenti nell'azienda.

Le attività svolte dal personale esterno si sovrappongono o interfacciano con quelle eseguite dal personale interno dell'azienda o con quelle eseguite da altro personale esterno afferente ad altra azienda presente, a qualsiasi titolo, nelle stesse aree di lavoro, andando a creare, quindi, i cosiddetti rischi interferenziali.

La causa principale di tale criticità è la perdita del fondamentale requisito dell'unitarietà, in assenza della quale è complicato – se non in presenza di un'adeguata, puntuale, precisa e costante gestione della sicurezza – garantire a tutti un adeguato livello di tutela.

Inoltre, in questa configurazione organizzativa, non è da trascurare un importante ulteriore elemento intrinseco che con-

diziona pesantemente l'organizzazione del lavoro a causa della ricerca della massimizzazione dei profitti, che scarica e impone i maggiori sacrifici proprio all'anello più debole e indifeso della catena: condizioni di lavoro spietatamente e inesorabilmente "al ribasso" per aumento di carichi di lavoro, estrema flessibilità degli orari di lavoro e bassa retribuzione.

Per prevenire o ridurre la significatività di questi rischi è necessario implementare un sistema di gestione della sicurezza che coinvolga sia il committente sia i diversi appaltatori interessati con l'obiettivo di garantire il rispetto di procedure di sicurezza coordinate e condivise.



GLI STRUMENTI A DISPOSIZIONE

La disciplina posta dall'art.26 del D.lgs. n.81/2008² prevede un coinvolgimento del datore di lavoro committente nell'attività di prevenzione a favore, oltre che dei propri dipendenti, dei lavoratori autonomi e dei dipendenti delle imprese appaltatrici.

Gli obblighi di collaborazione prevenzionale³ a carico del datore di lavoro committente scattano “in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo”.

Si mette in rilievo la responsabilità del datore di lavoro committente non solo con riferimento agli “appalti interni”, bensì a tutta la catena dell'appalto e del subappalto, dovendosi intendere in tal senso il riferimento “all'intero ciclo produttivo”.

2 Il D.Lgs. 626/94 aveva già regolamentato con buona efficacia l'organizzazione della sicurezza in queste tipologie di situazioni. La legge delega 3 agosto 2007, n. 123, che ha avviato il processo che ha portato all'approvazione e all'emanazione del D.Lgs. 81/08, aveva ulteriormente approfondito i dettami previsti dall'art. 7 D.Lgs. 626/94, con l'introduzione, tra l'altro, del documento unico di valutazione dei rischi interferenziali e dell'obbligo di riportare i costi per la sicurezza nel contratto di appalto. Il D.Lgs. 81/08 ha recepito e completato tutti gli obblighi precedentemente definiti dalla normativa preesistente inquadrandoli nell'art. 26. È da precisare che i contratti di appalto che diano luogo a lavoro edili o di ingegneria civile sono specificatamente regolati dal Titolo IV, del d.lgs.n.81/2008.

3 Gli argomenti trattati nel presente paragrafo sono tratti dal sito <http://www.appaltiecontratti.it/2017/04/04/linee-guida-anac-qualificazione-operatori-economici/>

Il rilievo è posto più sul profilo funzionale che su quello topologico dell'appalto, venendo ad interessare tutte quelle lavorazioni che risultino necessarie all'organizzazione produttiva del committente, a prescindere dalla collocazione fisica delle stesse (con esclusione di quelle semplicemente preparatorie o complementari dell'attività produttiva in senso stretto)⁴.

La previsione è di un vero e proprio processo di gestione che inizia dalle fasi antecedenti l'affidamento del contratto.

La prima fase di questo processo è rappresentata dalla VERIFICA DELL'IDONEITÀ TECNICO-PROFESSIONALE previsto dal comma 1, lettera a), per il datore di lavoro committente di verificare "l'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione...".

Il datore di lavoro committente deve verificare che l'impresa o il professionista esterno sia, innanzitutto, in regola con le normative in materia di diritto del lavoro, assicurativo e di salute e di sicurezza sul lavoro.

Tale verifica viene effettuata dal datore di lavoro committente, mediante l'acquisizione di due documenti: il CERTIFICATO DI ISCRIZIONE ALLA CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO; UN'AUTOCERTIFICAZIONE DEL POSSESSO DEI REQUISITI DI IDONEITÀ TECNICO PROFESSIONALE.

Questa verifica costituisce la base per la gestione in sicurezza delle attività affidate all'esterno.

4 Le correzioni apportate dal D.lgs.n.106/2009 individuano ancor meglio il campo di applicazione della normativa: da un lato aggiungendo all'ipotesi di affidamento di "lavori" quella di "servizi e forniture", dall'altro precisando che debbono escludersi le attività che, pur rientrando nel ciclo produttivo aziendale, si svolgano in luoghi sottratti alla disponibilità giuridica del committente, la qual cosa impedirebbe l'assolvimento degli obblighi di legge.

Essa permette al committente di valutare se l'azienda esterna possieda una struttura interna societaria e un'organizzazione tali da poter eseguire i lavori affidategli in piena sicurezza.

Tale obbligo non è altro che uno sviluppo del principio della c.d. *culpa in eligendo*, propria del datore di lavoro.

La previsione è dunque volta a valorizzare le imprese tecnicamente e socialmente affidabili.

È in ogni caso evidente che, pur nella conformità da un punto di vista formale, l'acquisizione della sola autocertificazione e del certificato della camera di commercio risulta insufficiente per un'efficace valutazione dell'organizzazione in tema di sicurezza dell'impresa esterna.

Questa carenza potrebbe risultare particolarmente critica per l'affidamento di lavori complessi, con l'eventuale intervento di più imprese contemporaneamente e in presenza di rischi per la sicurezza significativi. È opportuno quindi in alcuni casi, acquisire ulteriori informazioni.

A tale scopo, può essere utile consultare quanto previsto dall'Allegato XVII al D.Lgs. n. 81/2008 che regola le modalità di verifica di idoneità tecnico professionale delle imprese per attività di cantiere, nel rispetto di quanto previsto dal Titolo IV.

Strettamente connesso a questo tema è la definizione di un sistema di qualificazione delle imprese.

La previsione, basata sull'assunto secondo cui un'efficace prevenzione presuppone un'adeguata organizzazione qualitativamente apprezzabile – è particolarmente interessante nel nostro Paese in quanto volta a promuovere la cultura della sicurezza a partire dalla stessa impresa – ma trova ancora difficoltà applicative⁵.

⁵ All'articolo 84, comma 12 del Codice dei contratti di cui al D.lgs. n. 50/2018 è precisato che "Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'ANAC, sentite le com-

La proposta, peraltro non nuova, è quella di introdurre una sorta di “patente a punti”, tramite un meccanismo di penalità che consentendo una verifica immediata e continuativa del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi, escluda la possibilità di esercitare attività imprenditoriale a seguito di accertate e ripetute violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

La definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi acquista d’altro rilievo quale elemento necessario per l’accesso a benefici e norme premiali (si pensi all’adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione gestione della sicurezza, di cui all’art.30, con efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ai sensi del D.lgs.n.231/2001).

Attualmente la certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d’appalto per l’esecuzione di appalti pubblici di lavori rimane l’attestazione SOA, ovvero un documento necessario e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell’impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, opere pubbliche di lavori; essa attesta e garantisce il possesso da parte dell’impresa del settore delle costruzioni di tutti i requisiti previsti dalla attuale normativa in ambito di Contratti Pubblici di lavori.

petenti Commissioni parlamentari, vengono individuate modalità di qualificazione, anche alternative o sperimentali da parte di stazioni appaltanti ritenute particolarmente qualificate ai sensi dell’articolo 38, per migliorare l’effettività delle verifiche e conseguentemente la qualità e la moralità delle prestazioni degli operatori economici, se del caso attraverso un graduale superamento del sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici”.

La seconda fase del processo di gestione è rappresentata dall'obbligo confermato dall'art. 26, comma 1, lettera b), per il datore di lavoro committente di fornire alle imprese e ai lavoratori autonomi esterni fornire dettagliate informazioni sui rischi presenti negli ambienti di lavoro oggetto dell'appalto dove andranno ad operare e sulle misure di prevenzione e di protezione adottate in relazione alla propria attività.

Il possesso di informazioni “dettagliate” sui rischi specifici esistenti nell’ambiente di lavoro e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate (ad esempio sui cicli lavorativi, le macchine ed impianti, le sostanze ed i preparati pericolosi, nonché circa la presenza o meno dei lavoratori del committente durante l'esecuzione dei lavori) dovrebbe peraltro consentire ai lavoratori autonomi o ai dipendenti delle imprese appaltatrici, a loro volta appropriatamente informati, di operare con la necessaria prudenza in un ambiente che non è conosciuto.

Lo scopo di questo precetto è quello di permettere agli appaltatori/lavoratori autonomi, attraverso l'acquisizione di queste informazioni, di perfezionare la valutazione dei rischi relativi alle proprie attività e di aggiornare le misure di prevenzione e protezione per quelle previste dallo specifico appalto.

La naturale collocazione di tale documentazione può essere il capitolato specifico di appalto, documento che contiene le norme che regolano il contratto d'appalto. In merito agli obblighi di informazione del datore di lavoro committente parte della giurisprudenza ha escluso che destinatari, oltre all'appaltatore (e ai lavoratori autonomi) siano anche i singoli dipendenti del medesimo, che dovranno invece essere adeguatamente informati dal loro datore di lavoro con le rigorose modalità stabilite dall'art.36, del D.lgs.n.81/2008.

La terza fase del processo è rappresentata dagli obblighi stabiliti dai commi 2 e 3, art. 26, in tema di cooperazione e di coordinamento⁶.

Il comma 2 prevede che tutti i datori di lavoro, compresi i subappaltatori, devono cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione dai rischi sul lavoro relativi all'attività lavorativa oggetto dell'appalto, e coordinare gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva, ad esempio in caso di pluralità di appalti o di subappalto.

È da sottolineare come la giurisprudenza abbia esteso tali principi anche ai casi di subappalto, dal momento che la condizione dell'appaltatore rispetto a quella del subappaltatore è sostanzialmente equivalente a quella del committente.

Spetta al datore di lavoro committente l'onere di promuovere la cooperazione e il coordinamento, non estendendosi tale obbligo solo ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi, rispetto ai quali non si può attribuire una responsabilità al committente.

L'obbligo di cooperazione e di coordinamento riguarda dunque i rischi comuni a cui possono andare incontro i dipendenti delle due parti per effetto dell'esecuzione dell'appalto.

È dunque il ribaltamento dell'ottica precedente: da un onere di non ingerenza si passa infatti ad un vero e proprio obbligo di iniziativa, penalmente sanzionato, a carico del committente.

⁶ Ferma restando la necessaria attività di cooperazione e coordinamento tra le diverse organizzazioni di lavoro, l'obbligo di redigere il DUVRI non si estende "ai servizi di natura intellettuale, alle mere forniture di materiali o attrezzature, nonché ai lavori o servizi la cui durata non sia superiore ai due giorni, sempre che essi non comportino rischi derivanti dalla presenza di agenti cancerogeni, biologici, atmosfere esplosive o dalla presenza dei rischi particolari di cui all'allegato XI" (comma 3 bis, aggiunto dal d.lgs.n.106/2009).

Importante sottolineare come non abbiano alcuna rilevanza in materia, dovendosi considerare nulle, le eventuali clausole contrattuali di trasferimento del rischio e di responsabilità trattandosi di norme di diritto pubblico che non possono essere derogate da determinazioni pattizie.

La quarta fase deriva dalla previsione dell'art.26 comma 3, ossia che il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento attraverso l'elaborazione di "documento unico di valutazione dei rischi (DUVRI) che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze". Questo documento deve contenere la valutazione dei rischi di interferenza e le misure atte a eliminarli o, dove ciò non è possibile, ridurli al minimo.

Questo adempimento non si applica ai rischi specifici propri delle singole imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi per i quali restano inalterati gli obblighi e le responsabilità previste dal D.Lgs. n. 81/2008.

Per richiamare i contenuti del DUVRI è fondamentale comprendere le finalità del documento; quando in uno stesso ambiente di lavoro operano più soggetti afferenti a datori di lavoro diversi si creano, oltre ai rischi propri di ciascuna impresa, una serie di rischi aggiuntivi dovuti alle interferenze tra le attività svolte dalle imprese presenti, a vario titolo, nello stesso ambiente di lavoro. In esso devono essere riportate le indicazioni pratiche operative e gestionali per superare i rischi scaturenti dalle "interferenze" delle lavorazioni (procedure e direttive specifiche, designazione di personale appositamente incaricato, coordinamento dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle diverse imprese). Con queste premesse risulta anche chiara la necessità del carattere "dinamico" di tale documento.

Per tutti gli altri rischi non riferibili alle interferenze resta immutato l'obbligo per ciascuna impresa di elaborare il proprio ordinario documento di valutazione dei rischi e di provvedere all'attuazione delle misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici propri della propria attività.

Il legislatore ha affidato al datore di lavoro committente il compito di valutare questi rischi interferenziali e di stabilire le conseguenti misure di prevenzione e di protezione. L'assegnazione è giustificata dal fatto che questo soggetto è in possesso di tutte le informazioni necessarie sulle modalità e sulle tempistiche con cui queste interferenze si genereranno, essendo lui stesso l'organizzatore delle attività affidate all'esterno. Il datore di lavoro committente è individuato come il regista del coordinamento per la sicurezza quando si parla di interferenze⁷.

Premesso che non esistono prescrizioni vincolanti sui contenuti minimi di tale documento, è lasciata discrezionalità ai datori di lavoro su come deve essere strutturato per elaborarlo in coerenza con le proprie specifiche esigenze⁸.

Rispetto al Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC), che costituisce un documento legato alla presenza di un cantiere temporaneo e mobile e che, quindi, come tale si configura come un documento che si genera in momenti specifici e, appunto, temporanei, il DUVRI è pensato come uno strumento costantemente

7 Questa logica era già presente nella normativa in materia di cantieri temporanei e mobili, confluita nel Titolo IV, D.Lgs. n. 81/2008; con lo strumento del piano di sicurezza e coordinamento (PSC), che presenta modalità di gestione contrattuale analoghe a quelle del DUVRI, si è inteso regolamentare e gestire proprio i rischi interferenziali presenti nei cantieri.

8 Poiché si tratta di un documento ispirato in qualche modo al PSC, utile consultare quanto previsto dall'Allegato XV al D.Lgs. n. 81/2008, il quale ha stabilito quali debbano essere i contenuti minimi di quest'ultimo documento per avere una linea guida utile alla predisposizione del DUVRI.

te presente nella gestione ordinaria. Questo perché, anche nelle aziende di più piccole dimensioni, il numero di appalti/contratti d'opera assegnati nel corso dell'anno può essere spesso rilevante, assumendo ordini di grandezza straordinari in aziende di grandi dimensioni o con processi che richiedono l'utilizzo costante di imprese esterne. È chiaro, quindi, che le modalità di redazione e di gestione di questo strumento, scelte da ciascuna azienda, dovranno tenere conto necessariamente di questa criticità e dovranno privilegiare, quindi, criteri di semplicità e di efficacia, piuttosto che di burocratico perfezionismo formale.

È opportuno sottolineare, inoltre, che la cooperazione e, soprattutto, il coordinamento durante l'esecuzione delle attività, per avere una reale efficacia di prevenzione degli infortuni, si compongono di elementi certamente di alto livello (per esempio, le tempistiche di intervento di ogni impresa nelle diverse aree, l'eventuale utilizzo di impianti comuni, le procedure e i mezzi di gestione delle emergenze ecc.), prevedibili e concordabili anche in fase preliminare all'inizio dei lavori, ma anche di elementi operativi, che possono essere valutati e stabiliti solo, di volta in volta, per la specifica attività, al momento della sua esecuzione. Per quest'ultime, nelle realtà di cantiere, esiste la figura del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione (CSE) che è specificatamente deputata alla loro gestione. Per gli appalti, è necessario individuare le figure interne aziendali, opportunamente incaricate e formate allo scopo.

È opportuno che il sistema di gestione interno aziendale del DUVRI preveda entrambi i livelli. La prima parte del processo potrebbe essere gestita in sinergia dalle funzioni che si occupano di contrattualistica (uffici appalti), da quelle richiedenti le attività da affidare in appalto (responsabili di produzione, di manutenzione, di servizi generali ecc.) e da quelle che si occupano di sicurezza

(servizio di prevenzione e di protezione), oltre che dal datore di lavoro committente, in assenza di specifica delega interna.

Il DUVRI dovrebbe contenere, prima ancora della valutazione dei rischi di interferenza dello specifico appalto, una serie di norme e di procedure, alle quali ogni singolo appaltatore/lavoratore autonomo dovrà uniformarsi; queste saranno finalizzate per prevenire a monte l'insorgere di rischi da interferenze.

Questo insieme di regole hanno l'obiettivo di definire l'approccio metodologico che dovrà essere utilizzato dagli appaltatori durante la loro permanenza all'interno del sito aziendale, o comunque per la durata del contratto. Oltre a queste potranno essere inserite nel DUVRI anche tutte le informazioni previste dall'art. 26, comma 1, lettera b).

Il DUVRI generato in questa fase e allegato obbligatoriamente al contratto di appalto o d'opera, dovrà essere successivamente recepito dalle funzioni operative che si occupano dell'esecuzione dei lavori o della sorveglianza degli appaltatori esterni (preposti di reparto, i preposti alle manutenzioni ecc.).

Un opportuno coordinamento operativo con gli appaltatori, gestito da queste figure, si rende necessario per stabilire gli strumenti operativi pratici e di dettaglio per mettere in pratica le misure riportate nel DUVRI. Questa attività potrà trovare evidenza in opportuni strumenti quali, per esempio dei verbali di coordinamento in contraddittorio o altro. Questi strumenti dovranno verificare, inoltre, la reale fattibilità e, se del caso, la completezza delle misure di prevenzione e di protezione previste dal DUVRI. In caso di necessità, da queste attività di coordinamento operativo dovranno essere generate le richieste di revisione/aggiornamento del DUVRI. In assenza di questo doppio livello attuativo, vi è

il concreto rischio il DUVRI rimanga uno dei tanti adempimenti formali, privi di reale utilità⁹.

Elemento significativo, previsto dal comma 5, art. 26, è rappresentato dall'obbligo di specificare nei contratti di appalto, di subappalto e di somministrazione i costi della sicurezza o meglio 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 interferenze delle lavorazioni”, con particolare riferimento a quelli propri connessi allo specifico appalto. In caso di mancata indicazione dei costi per la sicurezza il contratto è da ritenersi nullo ai sensi dell'art.1418, c.c.39.

Per il calcolo dei costi per la sicurezza deve farsi riferimento a quanto emerge dal DUVRI predisposto per lo specifico appalto. Pur in presenza di opinioni non sempre concordi in merito, i costi della sicurezza da riportare nel contratto devono essere intesi come quelli necessari alla messa in atto delle misure di prevenzione e di protezione dai rischi interferenziali e, quindi, delle misure di cooperazione e di coordinamento riportate, appunto, nel DUVRI.

Tali costi sono solo quelli necessari per eliminare o ridurre rischi dovuti a interferenze delle lavorazioni e non quelli generali propri dell'attività esercitata dal singolo appaltatore/affidatario evidenziati proprio in riferimento a quanto stabilito nel DUVRI. Essi non sono soggetti a ribasso d'asta durante la fase di offerta.

9 Parte della dottrina ha ritenuto non coerente con le finalità perseguite l'estraneazione dell'appaltatore dalla redazione del duvri, finendo egli per attuare passivamente “una pianificazione di sicurezza ideata e redatta in via esclusiva da altri”. Discutibile è anche la scelta di inserire l'elaborazione del DUVRI tra gli obblighi delegabili del datore di lavoro (art.18, primo comma, lett.p), stante lo stretto legame con il generale DVR, di cui all'art.28, secondo comma, opzione giustificata con motivazioni di carattere operativo connesse alla gestione ed al suo frequente aggiornamento.

Si sottolinea che, su richiesta, i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi locali delle organizzazioni sindacali possono accedere a questi dati. Questi soggetti si prefigurano, quindi, in caso di mancata o di carente quantificazione dei costi per la sicurezza nel contratto, come parti interessate alla nullità del contratto stesso.

Per gli appalti rientranti nel campo di applicazione della normativa cantieri (titolo IV, D.lgs.n.81/2008) non appare necessaria la redazione del DUVRI, dal momento che l'analisi dei rischi interferenti e la stima dei relativi costi sono contenuti nel piano di sicurezza e coordinamento (PSC)¹⁰.

Per un'indicazione operativa sulle specifiche voci di costo tipiche di queste quantificazioni economiche, è possibile consultare quanto previsto dall'Allegato XV al D.Lgs. n. 81/2008, nel quale, rinforzando ancora una volta i legami con quanto stabilito dal Titolo IV in materia di cantieri, sono stati definiti i costi da stimare nel PSC. Queste voci costituiscono un'utile linea guida anche per gli appalti di cui all'art. 26.

In analogia a quanto in relazione ai costi della sicurezza, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare anche il COSTO DELLA MANODOPERA, ossia che oltre ad essere specificatamente indicato, esso risulti congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. L'indicazione esplicita in fase di offerta, e la successiva valutazione di tali costi è conseguenza di una scelta politica e di misure finalizzate a contrastare il ricorso al lavoro irregolare negli appalti di lavori e di servizi, per scongiurare la possibilità che vi possano essere offerte anormalmente basse derivanti da un risparmio sui costi del lavoro¹¹.

¹⁰ Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dd. 5 marzo 2008, n.3

¹¹ Il costo del lavoro è determinato periodicamente dal Ministero del lavoro in ap-

Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, il comma 4, dell'art.26 sancisce il principio di RESPONSABILITÀ SOLIDALE DEL COMMITTENTE PER INFORTUNIO SUL LAVORO. In altre parole la responsabilità solidale dell'imprenditore committente con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, "per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) o dell'Istituto di Previdenza per il settore marittimo (Ipsema)". La responsabilità solidale non si estende "ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici".

Queste disposizioni non si applicano, tuttavia, ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese esterne.

Nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di CARTELLINO IDENTIFICATIVO DEI LAVORATORI COINVOLTI NELL'APPALTO, ossia di apposita tessera di riconoscimento contenente: generalità del lavoratore; fotografia del lavoratore; indicazione del datore di lavoro; data di assunzione; in caso di subappalto: autorizzazione al subappalto.

La tessera di riconoscimento dei lavoratori autonomi qualora operino in un luogo di lavoro svolgendo attività in regime di appalto o subappalto, deve contenere: generalità del lavoratore autonomo; fotografia del lavoratore autonomo; indicazione del Committente.

Gli obblighi relativi all'esibizione della tessera di riconoscimento sono in capo sia all'azienda che ai lavoratori interessati.

posite tabelle, sulla base dei valori economici previsti, tra l'altro, dalla contrattazione collettiva.

La finalità della norma è quella di “consentire una più agevole identificazione del personale impegnato in contesti organizzativi complessi caratterizzati dalla compresenza, in uno stesso luogo, di lavoratori appartenenti a diversi datori di lavoro”. La norma deve essere letta anche come misura di contrasto del lavoro irregolare, in raccordo con l’art.14, del Testo Unico, che prevede la sospensione dell’attività imprenditoriale qualora venga riscontrato l’impiego di manodopera irregolare in misura superiore al 20%.

L’obbligo datoriale è quello di munire di tessera “il personale occupato”, intendendosi come tale “sia i lavoratori subordinati che coloro i quali risultano comunque inseriti nel ciclo produttivo, ricevendo direttive in ordine alle concrete modalità di svolgimento della prestazione lavorativa dedotta in contratto (ad es. lavoratore a progetto)”. In merito alla più ampia questione della possibile lesione del diritto alla riservatezza (da parte dei “cartellini identificativi” dei lavoratori) è lecito domandarsi se possa essere sufficiente un codice identificativo (o il solo nome o ruolo professionale), specie qualora la prestazione esponga il lavoratore/lavoratrice a possibili rischi (ad esempio nelle attività a contatto con il pubblico).

Particolare rilievo assume la problematica del lavoro nell’ambito di appalti concernenti attività in contesti in cui si possono verificare condizioni pregiudizievoli per i lavoratori. Ci si riferisce in particolare alla SICUREZZA SUL LAVORO NEGLI “AMBIENTI SOSPETTI DI INQUINAMENTO” E NEI “LUOGHI CONFINATI.

L’art. 66 del D.lgs. n.81/2008 (*lavori in ambienti sospetti di inquinamento*) stabilisce che “è vietato consentire l’accesso dei lavoratori in pozzi neri, fogne, camini, fosse, gallerie e in generale in ambienti e recipienti, condutture, caldaie e simili, ove sia possibile il rilascio di gas deleteri, senza che sia previamente accertata

l'assenza di pericolo per la vita e l'integrità fisica dei lavoratori medesimi, ovvero senza previo risanamento dell'atmosfera mediante ventilazione o altri mezzi idonei. Quando possa esservi dubbio sulla pericolosità dell'atmosfera, i lavoratori devono essere legati con cinture di sicurezza, vigilati per tutta la durata del lavoro e, ove occorra, forniti di appositi apparecchi di protezione. L'apertura di accesso a detti luoghi deve avere dimensioni tali da poter consentire l'agevole recupero di un lavoratore privo di sensi”.

In questi particolari contesti, che storicamente hanno portato a significativi infortuni, è quanto mai opportuno porre particolare attenzione verificando la corretta e completa elaborazione del DUVRI; la presenza delle misure di prevenzione e protezione previste per effettuare l'intervento lavorativo; ai contenuti e all'effettività della formazione/informazione nei confronti dei lavoratori delle aziende appaltatrici sui rischi interferenziali delle attività svolte oltre che all'efficienza del sistema organizzativo dell'emergenza.

CONCLUSIONI

Il quadro appena presentato evidenzia come il “terreno” degli appalti e dei subappalti sia settore di lavoro complesso e articolato. In questo contesto la corretta gestione della salute e sicurezza è certamente un obiettivo raggiungibile ma a fronte di un continuo e rigoroso rispetto, da parte di tutti gli attori coinvolti, delle regole esistenti.

La salute e la sicurezza sono beni indisponibili e non può essere contrattata.

L'impianto partecipativo imposto dalle direttive europee nel settore della salute e sicurezza sul lavoro ha una motivazione molto solida: la constatazione che solo la partecipazione attiva di tutti i soggetti può portare a un ambiente interno ed esterno al luogo di lavoro più salubre, contribuendo anche a ridurre così infortuni e malattie professionali.

È necessario vigilare sugli effetti negativi derivanti da aumento dei ritmi, dei carichi, degli orari, della precarietà, delle esternalizzazioni.

Gli interessi economici in gioco sono spesso consistenti e, nonostante la maggior parte di imprenditori si adoperi con impegno e fatica per cercare di operare nel pieno rispetto delle regole, vi sono alcune situazioni nelle quali pur di massimizzare i profitti, comportamenti spregiudicati e irrispettosi delle regole e dei diritti di uomini e donne, non si fanno certo scrupolo di ridurre al minimo le condizioni di lavoro e le relative misure di prevenzione e protezione.

L'obiettivo di coniugare "salute e sicurezza" con il "lavoro in appalto e sub appalto" trovando un punto (quantomeno quello necessario e sufficiente) di equilibrio rappresenta, come richiamato nel titolo di questo contributo, una strada in salita.



Questa è la sensazione di chi opera quotidianamente sul campo, da leggersi non come la ricerca di una scusa per rinunciare a priori ad ottenere questo necessario risultato, quanto piuttosto alla consapevolezza che è un compito davvero molto arduo in alcuni contesti, riuscire raggiungere l'obiettivo.

Per far fronte a questo tipo di comportamenti è indispensabile avere a disposizione persone professionalmente competenti ed eticamente intransigenti, oltre che strumenti e mezzi idonei che possano garantire una forte azione controllo e, se necessario, di repressione.