PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 24 - numero 5094 di Giovedì 03 febbraio 2022

Sicurezza e appalti: criticità, normativa e rischi da interferenze

Una pubblicazione dell'Università di Trieste affronta il tema della sicurezza nel mondo degli appalti. Focus sulle responsabilità e le tutele nella normativa: requisiti di idoneità, obblighi di cooperazione e coordinamento e redazione del DUVRI.

Trieste, 3 Feb ? "(...) *appare sempre più evidente che esiste un preciso* ***nesso di causalità tra la ormai generalizzata politica dell'appalto attuata dalle maggiori industrie italiane e il moltiplicarsi degli infortuni sul lavoro****. L'intervento del giudice penale in questo campo è sporadico e la stessa indagine sulle responsabilità è spesso vanificata dall'espandersi della catena dei subappalti, prima formali e poi via via più o meno occulti. di fronte a questo stato di cose è chiaro che nulla può farsi senza la spinta e il concorso degli stessi lavoratori addetti, stimolati e sostenuti a livello sindacale, anche esterno; ma se il problema è essenzialmente politico, non pare però che debba essere trascurato l' intervento di prevenzione e repressione anche a livello giudiziario, con gli opportuni inserimenti processuali da parte degli organi sindacali e di fabbrica e con un minimo di organizzazione e specializzazione da parte della magistratura*".

Questo articolo, del dott. Mario Vaudano, non è recente ed è stato pubblicato nella Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza nel lontano 1980.

A citarlo ricordando come certe problematicità siano presenti ancora oggi e a fare il punto sul **tema degli appalti**, declinato in termini di responsabilità e tutele, è un intervento raccolto nel volume " Sicurezza accessibile. Sicurezza e appalti: un incrocio pericoloso?" curato da Giorgio Sclip ed edito da EUT Edizioni Università di Trieste.

Ricordiamo che il volume raccoglie i contributi della giornata di studi "**Sicurezza e appalti: incroci pericolosi? Obblighi e criticità tra il D. lgs 81/08 e il D.lgs 50/2016**" che si è tenuta il 22 ottobre 2018 a Trieste.

Nel presentare alcune parti dell'intervento ci soffermiamo oggi sui seguenti argomenti:

- Gli appalti e la sicurezza: passato, presente e futuro
- Il contratto d'appalto e le indicazioni del Testo Unico Sicurezza
- Gli appalti e la sicurezza: le caratteristiche del DUVRI

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0141] ?#>

Gli appalti e la sicurezza: passato, presente e futuro

Nell'intervento "**Responsabilità negli appalti e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori**", a cura di Manuela Tortora (Avvocato del Foro di Gorizia), si indica, a proposito della citazione dell'articolo "*Morire d'Appalto*" del dott. Vaudano, che dal 1980 ad oggi "non si possono negare **enormi progressi culturali**, prima che applicativi, in materia di sicurezza sul lavoro: la normativa specifica in materia si è molto evoluta, anche con specifico riferimento all'ambito degli appalti".

Negli anni ottanta, contrariamente a quanto avviene oggi, "la giurisprudenza individuava nella figura dell'appaltatore il responsabile esclusivo della sicurezza dei lavoratori impiegati nell'appalto; mentre era stata affermata la tendenziale estraneità del committente rispetto alla tutela della salute dei lavoratori. La tendenza legislativa, seguita da quella giurisprudenziale, è andata nel senso di una **maggiore responsabilizzazione del committente** verso tutta la filiera produttiva; ma che l'obiettivo sia stato pienamente raggiunto è discutibile. Specie nei casi in cui il committente sia il soggetto forte del rapporto contrattuale, di fatto capace di imporre le proprie condizioni contrattuali all'appaltatore".

Si indica poi che il legame tra gli infortuni e i fenomeni oggi definiti di "**outsourcing**", di esternalizzazione, "continua ad essere drammaticamente attuale e che la struttura giuridica dell'appalto continua ad essere vastamente utilizzato in tutti gli ambiti produttivi".

In particolare "vi sono sicuramente delle ragioni 'fisiologiche' alla base di questo dato: è logico che i pericoli maggiori risiedano laddove non vi è unitarietà produttiva, ma al contrario **segmentazione del ciclo produttivo**. Accanto a ciò, non si può negare che gli appalti abbiano realizzato, in molti settori, **una vera e propria precarizzazione del lavoro**, dove l'esigenza prioritaria del lavoratore è la tutela dell'impiego, da difendere anche a discapito della tutela della salute e della sicurezza. Le politiche di decentramento produttivo, del resto, tendono a concentrare le attività produttive presso imprese via via più piccole, nelle quali non sempre è dedicata adeguata attenzione alla sicurezza per ragioni prima di tutto 'culturali'".

Inoltre un altro tema su cui ci si deve soffermare parlando di appalti è quello relativo alla **legalità**. Infatti la struttura giuridica dell'appalto "si è sempre prestata a **utilizzi patologici**, a volte tristemente degenerati in comportamenti illegali, spesso venuti alla luce nel contesto di eventi tragici. Le modalità di attuazione dell'appalto hanno condotto a situazioni degenerative in molti settori, conseguenza di una pressione al ribasso sui prezzi non più sostenibile e, in casi estremi, capaci addirittura di sfociare in fenomeni di sfruttamento. Segno che se molto è stato fatto; molto si deve ancora fare".

Il contratto d'appalto e le indicazioni del Testo Unico Sicurezza

L'intervento si sofferma poi sul Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 (Testo Unico sicurezza) che si occupa del **contratto d'appalto** all'**art. 26** e, al **primo comma**, "prevede a carico dei datori di lavori che intendono affidare lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice, o a lavoratori autonomi, all'interno della propria azienda, delle singole unità produttive, o nell'ambito dell'intero ciclo produttivo aziendale, dei **precisi obblighi di valutazione dell'idoneità tecnico professionale dell'impresa appaltatrice e di informazione su rischi specifici**. Sempreché l'imprenditore abbia la disponibilità dei luoghi in cui avviene l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo".

Attraverso la disposizione si definisce un **sistema di verifica** provvisorio, "consistente nell'acquisizione di due documenti: il certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato ed un'autocertificazione dell'impresa appaltante o del lavoratore autonomo attestante il possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale. L'idoneità deve persistere e deve essere verificata durante tutto il ciclo produttivo".

Gli **obblighi informativi** si concretizzano poi in "dettagliate informazioni sugli specifici rischi cui sono esposti i lavoratori, anche al fine di fornire tutti i dati necessari ad individuare eventuali rischi da interferenze".

Si indica che tradizionalmente si possono individuare **quattro categorie di rischi connessi all'appalto**: "quelli derivanti dal luogo di lavoro, quelli derivanti dall'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore, quelli da interferenza e quelli da ingerenza".

Inoltre il secondo comma dell'articolo 26 del Testo Unico sicurezza "pone a carico dei datori di lavoro specifici obblighi di cooperazione e coordinamento ed, a tal riguardo, al datore di lavoro committente è conferito il compito di promotore della cooperazione e del coordinamento attraverso la redazione del DUVRI (**Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze**). Tali obblighi devono essere assolti da tutti i datori di lavoro e lavoratori autonomi impiegati nel ciclo produttivo ma al committente spetta il compito di promuovere il coordinamento: è lui che deve dare l'input iniziale".

L'autrice indica che è sicuramente questo l'**aspetto più delicato**.

Da un lato infatti "un comportamento eccessivamente invadente del committente rischia di risolversi in una violazione dell'autonomia dell'appaltatore nell'esecuzione dei lavori e in una conseguente **responsabilità per ingerenza**; dall'altro un intervento troppo blando rischia di risolversi in **un'omissione degli obblighi** di coordinamento tassativamente stabiliti dal legislatore. Il tutto è complicato dal limite posto dal legislatore riguardante i rischi propri dell'attività dell'appaltatore, i c. d. 'rischi specifici', per i quali si esclude sia la valutazione dei rischi da interferenze lavorative (comma 3), sia la responsabilità solidale per i danni subiti dal lavoratore in caso di infortunio (comma 4)".

Si indica poi che la **cooperazione** si esplicita "soprattutto nell'individuazione delle interferenze intese come sovrapposizione di attività lavorative che determinano un contatto rischioso tra i lavoratori. La cooperazione comporta il dovere di contribuire attivamente a predisporre ed applicare le misure di prevenzione e protezione dall'una e dall'altra parte".

E tra l'altro ? continua l'intervento ? la Suprema Corte ha chiarito che '*Ai fini dell'operatività degli obblighi di coordinamento e cooperazione connessi all'esistenza di un rischio interferenziale dettati dall'art. 26 D. Lgs. 81/2008, occorre aver riguardo non alla qualificazione civilistica attribuita al rapporto tra le imprese che cooperano tra loro ? contratto d'appalto, d'opera o di somministrazione ? ma all'effetto che tale rapporto origina, vale a dire alla concreta interferenza tra le organizzazioni che operano nel medesimo luogo di lavoro e che può essere fonte di ulteriori rischi per l'incolumità dei lavoratori delle imprese coinvolte*' (Cass. Pen., sez. IV, sentenza n. 57974 del 29 dicembre 2017).

In particolare la promozione della cooperazione e del coordinamento nell'ambito dell'appalto "è rimessa al committente attraverso l'esplicito obbligo di elaborazione del DUVRI che deve indicare le misure per eliminare, ed ove ciò non sia possibile, per ridurre al minimo il rischio da interferenze".

Gli appalti e la sicurezza: le caratteristiche del DUVRI

L'intervento si sofferma ulteriormente sul **DUVRI** che "deve essere allegato al contratto di appalto, anche se non è prevista una specifica sanzione per tale violazione, che è invece prevista nel caso di mancata indicazione dei costi delle misure di sicurezza adottate per eliminare o ridurre al minimo i rischi da interferenza lavorativa attraverso l'espressa previsione della nullità del contratto di appalto". E la redazione del DUVRI "richiede la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nella filiera produttiva, che devono segnalare le modalità di svolgimento delle proprie attività ed i rischi a queste connesse, per individuare, sia i pericoli e le insidie che si possono incontrare nell'ambiente in cui si è chiamati ad operare, sia le possibili interferenze, sia, e soprattutto,

le misure tecniche ed organizzative che si devono adottare per evitare il moltiplicarsi dei rischi".

Si sottolinea poi che la prassi amministrativa ha dimostrato "che **si tratta di un documento diverso, autonomo ed ulteriore rispetto al DVR**, documento di valutazione dei rischi, che ciascun datore di lavoro deve comunque adottare, anche se molto spesso vengono redatti congiuntamente".

Il DUVRI ha poi un **carattere dinamico** e "deve essere aggiornato ogniqualvolta intervengano significative modificazioni delle condizioni di lavoro e/o di sicurezza e, quindi, anche ogniqualvolta subentri una nuova impresa nel ciclo produttivo o si utilizzino macchinari nuovi in relazione a determinati step del ciclo produttivo".

La redazione del DUVRI "è un obbligo delegabile, ma la delega non esonera il datore di lavoro dalle carenze di sicurezza che attengono a scelte di carattere generale della politica aziendale o a carenze strutturali e, tra queste, necessariamente rientra la decisione di affidare a terzi lo svolgimento dei lavori".

Si indica poi che il comma 3 dell'art. 26 del D. Lgs. 81/2008 "consente, nei settori a basso rischio, di adottare in luogo del DUVRI un **provvedimento di individuazione di un incaricato** cui affidare il compito di sovrintendere ai lavori. Le attività da prendere in considerazione per verificare se si tratti di una situazione di basso rischio che consente l'esonero dal rischio di redazione del DUVRI sono sia quelle del committente, sia quelle delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi. Il comma 3 bis prevede alcuni casi esclusione dall'obbligo di redigere il DUVRI relativamente a lavori considerati a priori a basso rischio ed elenca precisamente i servizi di natura intellettuale, le mere forniture di materiali ed attrezzature ed i lavori o servizi la cui durata non è superiore a cinque uomini-giorno, sempre che essi non comportino rischi di incendio di livello elevato o svolgimento di attività in spazi confinati o alla presenza di agenti cancerogeni, mutageni o biologici, ed amianto".

Rimandiamo alla lettura integrale dell'intervento che riporta anche altri dettagli e si sofferma poi su aspetti rilevanti connessi al mondo degli appalti, ad esempio, con riferimento alla responsabilità di committenti e datori di lavoro e, più in generale, al sistema di responsabilità solidaristico.

RTM

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo:

EUT - Edizioni Università di Trieste, "Sicurezza accessibile. Sicurezza e appalti: un incrocio pericoloso?", volume curato da Giorgio Sclip che raccoglie i contributi della giornata di studi "Sicurezza e appalti: incroci pericolosi? Obblighi e criticità tra il D. lgs 81/08 e il D.lgs 50/2016".

Leggi gli altri articoli di PuntoSicuro su appalti e costi della sicurezza

Licenza Creative Commons

www.puntosicuro.it