

# La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto

**Josef Tschöll** *Consulente del lavoro in Vipiteno*

La legge n. 123/2007 stabiliva che i decreti legislativi per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro erano adottati, realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti, nel rispetto di una serie di principi e criteri direttivi generali. Per quanto riguarda specificamente la materia dell'appalto l'art. 1, comma 2, lettere *m)* e *s)* prevedeva una revisione della normativa in materia con l'adozione di misure dirette a:

- prevedere un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati;
- migliorare l'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l'adozione di meccanismi che consentano di valutare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica;
- modificare il sistema di assegnazione degli appalti pubblici al massimo ribasso, al fine di garantire che l'assegnazione non determini la diminuzione del livello di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori;
- modificare la disciplina del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 prevedendo che i costi relativi alla sicurezza debbano essere specificamente indicati nei bandi di gara e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture oggetto di appalto.

## Il nuovo decreto legislativo

Il riferimento centrale per gli appalti è stato inserito nel capo III (gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro) - sezione I (misure di tutela e obblighi) del nuovo decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007). Il nuovo art. 26 (obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o

di somministrazione) ripropone, pur con qualche modifica, sostanzialmente l'art. 7 del Dlgs n. 626/1994.

## Affidamento dei lavori

Il datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori 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:

*a)* verifica, con le modalità previste dal decreto di cui all'art. 6, comma 8, lettera *g)*, 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. Fino alla emanazione del decreto di cui al periodo che precede, la verifica è eseguita attraverso le seguenti modalità:

- acquisizione del certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato;
- acquisizione dell'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale, ai sensi dell'art. 47 del Dpr 28 dicembre, n. 445.

*b)* fornisce agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività.

Rispetto alla vecchia formulazione dell'art. 7, Dlgs n. 626/1994 adesso vengono specificati i requisiti che dovranno avere le imprese appaltatrici oppure i lavoratori autonomi, attuando così il principio contenuto nella legge n. 123/2007. La lettera *a)* fa esplicito rinvio alle modalità previste dal decreto di cui all'art. 6, comma 8, lettera *g)*. La norma richiamata prevede che vengano definiti dei criteri finalizzati per un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi da parte della Commissione consultativa permanente per la salute e sicurezza sul lavoro. È sicuramente positivo che una norma specifici espressamente i requisiti tecnico-professionali delle imprese lasciando così meno spazio a interpretazioni o incertezze.

Il sistema di qualificazione delle imprese sarà disciplinato con decreto del Presidente della Repubblica, acquisito il parere della Conferenza Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, da ema-

narsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore del nuovo decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007). In attesa del decreto questa verifica dovrà essere fatta dal datore di lavoro attraverso l'acquisizione di due documenti: il certificato di iscrizione alla camera di commercio e un'autocertificazione sul possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale.

Di rilievo anche la novità che include nella verifica dei requisiti tecnico-professionali anche i lavori da affidare in somministrazione.

#### **Codice civile - Art. 1559**

La somministrazione è il contratto con il quale una parte si obbliga, verso corrispettivo di un prezzo, a eseguire, a favore dell'altra, prestazioni periodiche o continuative di cose.

### **Cooperazione, coordinamento e valutazione del rischio**

Rimane sostanzialmente invariato anche nel nuovo testo (con la sola aggiunta dei subappaltatori) il vecchio comma 2 dell'art. 7, Dlgs n. 626/1994, il quale prevedeva che i datori di lavoro e i subappaltatori:

a) cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto;

b) coordinano 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.

L'art. 26, comma 3, del nuovo testo normativo copre anche una mancanza della legge n. 123/1997, che aveva interamente sostituito l'art. 7, comma 3, del Dlgs n. 626/1994 e introdotto l'obbligo per il datore di lavoro committente non solo di promuovere la cooperazione ed il coordinamento con le attività svolte dall'appaltatore, ma anche di elaborare un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze. La legge n. 123/2007 non aveva poi previsto un periodo transitorio e lasciava aperta la questione se il documento doveva essere redatto anche per i contratti di appalto già stipulati prima dell'entrata in vigore della norma.

Adesso la nuova formulazione dell'art. 26, comma 3, prevede che il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento descritti in precedenza elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze. Tale documento è allegato al contratto di appalto o di opera. Ai contratti stipulati anteriormente al 25 agosto 2007 ed an-

cora in corso alla data del 31 dicembre 2008, il documento di cui al precedente periodo deve essere allegato entro tale ultima data. Le disposizioni non si applicano ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

Si ritiene che quest'ultima previsione sui rischi specifici propri delle imprese potrebbe essere fonte di incertezza in quanto non è sempre facile individuare i confini tra le due attività.

La norma prevede che il documento di valutazione dei rischi da interferenze è allegato ai contratti di appalto e d'opera. Ma la norma non parla del contratto di somministrazione. Di conseguenza si ritiene che il citato documento di valutazione dei rischi non debba essere allegato ai contratti di somministrazione. Inoltre, rimane invariata la disciplina contenuta negli artt. 88 e seguenti sui cantieri temporanei o mobili.

Prima di stipulare e firmare un contratto il committente dovrà redigere questo specifico documento di valutazione dei rischi e indicare le misure da adottare durante le varie fasi di esecuzione dei lavori per eliminare oppure ridurre al minimo i rischi da interferenze tra i vari soggetti coinvolti. Il documento si aggiunge al documento per la valutazione del rischio previsto dall'art. 28 del nuovo decreto legislativo (in precedenza disciplinato dall'art. 4, Dlgs n. 626/1994). Obbligo non delegabile dal datore di lavoro a norma dell'art. 17 del nuovo decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007).

Sul nuovo obbligo di redigere il documento di valutazione dei rischi da interferenze introdotto dalla legge n. 123 il Ministero del lavoro, in precedenza, ha fornito i primi chiarimenti con la circolare n. 24 del 14.11.2007. Nella circolare il Ministero include anche la «fornitura e posa in opera» di materiali. Il nuovo testo normativo però parla solamente di contratti d'appalto, d'opera e di somministrazione.

#### **Ministero del lavoro - Circ. n. 24/2007**

... *omissis*...

Premesso che nell'ambito della nozione di «appalto», in considerazione delle finalità sopra evidenziate, non possono non rientrare anche le ipotesi di subappalto così come quelle di «fornitura e posa in opera» di materiali, tutte accomunate dalla caratteristica dell'impiego necessario di manodopera, si precisa che l'obbligo di pianificazione a carico del committente trova applicazione in tutti gli appalti cd. «interni» nei confronti di imprese o lavoratori autonomi ma, in virtù delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 910, della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), anche nel caso di affidamento di lavori o servizi rientranti «nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima». Ciò comporta che l'obbligo di elaborazione del documento unico di valutazione del rischio sussiste anche nelle ipotesi di appalti «extrazien-

dali» che tuttavia risultano necessari al fine della realizzazione del ciclo produttivo dell'opera o del servizio e non siano semplicemente preparatori o complementari della attività produttiva in senso stretto.

È da ritenere che da tale ambito debbano escludersi le attività che, pur rientrando nel ciclo produttivo aziendale, si svolgano in locali sottratti alla giuridica disponibilità del committente e, quindi, alla possibilità per lo stesso di svolgere nel medesimo ambiente gli adempimenti stabiliti dalla legge.

Il documento unico di valutazione del rischio, inoltre, non può considerarsi un documento «statico» ma necessariamente «dinamico», per cui la valutazione effettuata prima dell'inizio dei lavori deve necessariamente essere aggiornata in caso di subappalti o forniture e posa in opera intervenuti successivamente ovvero in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo incidenti sulle modalità realizzative dell'opera o del servizio che dovessero intervenire in corso d'opera.

... omissis...

## Responsabilità solidale

Si tratta sicuramente di uno degli argomenti per il quale negli ultimi due anni sono intervenuti una serie di provvedimenti molto discussi e più volte modificati. Interventi che hanno riguardato soprattutto il contrasto al lavoro nero e sommerso.

Il comma 3-*bis* dell'art. 7, Dlgs n. 626/1994 che è stato aggiunto dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 910, legge n. 296/2006) aveva introdotto una nuova forma di responsabilità solidale tra l'imprenditore committente e l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori 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).

La nuova formulazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) prevede che *«fermo restando le disposizioni di legge vigenti in materia di responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, l'imprenditore committente risponde in solido 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'Inail o dell'Ipsema. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri delle attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici»*.

Rispetto al testo normativo previgente risultano compresi adesso anche i danni non indennizzati dall'istituto di previdenza per il settore marittimo (Ipsema). È stato, inoltre, precisato che la disposizione non si applica ai danni subiti in conseguenza dei rischi specifici propri delle attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.

In questo quadro può essere inserito anche il rafforzamento dei poteri processuali e dell'azione di regresso, a norma degli artt. 10 e 11, Dpr n. 1124/1965, da parte dell'Inail previsti dall'art. 2, legge n. 123/2007. Adesso la norma è stata inserita all'interno delle disposizioni in tema di processo penale (art. 61 del nuovo decreto legislativo) aggiungendo anche l'Ipsema tra i destinatari della comunicazione da parte del pubblico ministero.

## Legge n. 123/2007 - Art. 2

In caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbia determinato una malattia professionale, il pubblico ministero ne dà immediata notizia all'Inail ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso.

## Indicazione dei costi per la sicurezza

Sempre la legge n. 123/2007 aveva introdotto l'obbligo di indicare specificamente nei contratti di somministrazione, di appalto e di subappalto, di cui agli articoli 1559, 1655 e 1656 c.c., i costi relativi alla sicurezza del lavoro. La norma consentiva inoltre l'accesso a tali dati, previa richiesta, al rappresentante dei lavoratori di cui all'articolo 18 del Dlgs n. 626/1994 e alle organizzazioni sindacali dei lavoratori. La disposizione era entrata in vigore senza prevedere un periodo transitorio già con decorrenza 25 agosto 2007, lasciando nuovamente il dubbio se anche i contratti stipulati in precedenza dovevano essere integrati.

Il nuovo comma 5, art. 26 del decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) adesso prevede che nei singoli contratti di subappalto, di appalto e di somministrazione, anche qualora in essere al momento dell'entrata in vigore del decreto, di cui agli articoli 1559, ad esclusione dei contratti di somministrazione dei beni e servizi essenziali, 1655, 1656 e 1677 c.c., devono essere specificamente indicati a pena di nullità ai sensi dell'art. 1418 c.c. i costi relativi alla sicurezza del lavoro con particolare riferimento a quelli propri connessi allo specifico appalto. Con riferimento ai contratti stipulati prima del 25 agosto 2007 i costi della sicurezza del lavoro devono essere indicati entro il 31 dicembre 2008, qualora gli stessi contratti siano ancora in corso a tale data. A tali dati possono accedere, su richiesta il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi locali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

La formulazione scelta adesso è sicuramente pensata meglio laddove specifica le organizzazioni sindacali che possono accedere ai dati, individuandole negli

organismi locali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale. In precedenza il riferimento era troppo generico (organizzazioni sindacali dei lavoratori).

Anche qui il Ministero del lavoro era già intervenuto con due circolari (nn. 24/2007 e 68/2000) per chiarire l'ambito di applicazione.

#### **Ministero del lavoro - Circ. n. 24/2007**

... *omissis*...

Modificando l'art. 19, comma 5, del Dlgs n. 626/1994 la normativa in esame interviene a risolvere con chiarezza la problematica concernente la fruizione da parte del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza del documento di valutazione dei rischi. Nonostante già con circ. n. 68/2000 di questo Ministero il diritto di accesso al documento in questione fosse stato interpretato come materiale consegna del documento salvo ipotesi eccezionali, continuavano a verificarsi comportamenti datoriali non in linea con la citata interpretazione ministeriale. La previsione normativa esplicita ora che il datore di lavoro è tenuto a consegnare materialmente copia del documento nonché del registro infortuni al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

A tal proposito è però opportuno ricordare che l'art. 9, comma 3, del Dlgs n. 626/1994 impone ai Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza il segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Si rimarca, altresì, che i Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza possono utilizzare le informazioni contenute nei documenti in parola unicamente per esercitare le funzioni loro riservate, dovendo rispettare al riguardo le previsioni di legge in materia di tutela del segreto industriale e riservatezza.

... *omissis*...

La norma non individua poi con certezza chi è responsabile a dover indicare il costo della sicurezza (committente, appaltatore, subappaltatore, le parti contrattuali). La norma prevede però una pesantissima sanzione con tutti gli effetti negativi che ne derivano in caso di mancata specifica indicazione del costo per la sicurezza del lavoro. Chi si dimentica oppure omette questo dato rischia la nullità del contratto ex art. 1418 c.c. A fronte di conseguenze così pesanti sul piano formale non appaiono infondate le fortissime critiche mosse al decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) da più parti.

#### **Codice civile - Art. 1418**

Il contratto è nullo quando è contrario a norme imperative, salvo che la legge disponga diversamente.

Producono nullità del contratto la mancanza di uno dei requisiti indicati dall'art. 1325, l'illiceità della causa, l'illiceità dei motivi nel caso indicato dall'art. 1345 e la mancanza nell'oggetto dei requisiti stabiliti dall'art. 1346.

Il contratto è altresì nullo negli altri casi stabiliti dalla legge.

## **Predisposizione delle gare di appalto e costo del lavoro**

Anche per quanto riguarda questo aspetto sicuramente molto importante per il rispetto delle misure in materia di sicurezza del lavoro il comma 6, art. 26 del decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) riprende senza modifiche l'art. 86, comma 3-*bis*, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Anche qui l'art. 8 della legge n. 123/2007 era già intervenuto e ha modificato i criteri di individuazione delle offerte anomale per evitare che le offerte con troppo ribasso non mettano in pericolo la regolarità dei rapporti di lavoro e le misure per la tutela e la sicurezza dei lavoratori. Viene poi rafforzato l'ambito di applicazione delle disposizioni, prevedendo che per quanto non diversamente disposto dal Dlgs n. 163/2006 trovano applicazione in materia di appalti pubblici le disposizioni contenute nel nuovo decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007).

#### **Dlgs n. 163/2006 - Art. 86, comma 3-*bis***

(*modificato dall'art. 8, legge n. 123/2007*)

Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

Per quanto riguarda la stima dei costi della sicurezza nei contratti pubblici dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 123/2007 segnaliamo le linee guida elaborate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (prime indicazioni operative - 20 marzo 2008).

Secondo questo primo atto di indirizzo, riferito soprattutto alle stazioni appaltanti, i costi della sicurezza di cui all'art. 86, comma 3-*bis*, del Dlgs n. 163/2006 si riferiscono ai costi relativi alle misure preventive e protettive necessarie ad eliminare o ridurre al minimo i rischi di interferenza. A titolo esemplificativo sono rischi interferenti per i quali occorre

redigere il documento unico di valutazione dei rischi interferenti (Duvri):

- i rischi derivanti da sovrapposizioni di più attività svolte ad opera di appaltatori diversi;
- rischi immessi nel luogo di lavoro del committente dalle lavorazioni dell'appaltatore;
- rischi esistenti nel luogo di lavoro del committente, ove è previsto che debba operare l'appaltatore, ulteriori rispetto a quelli specifici dell'attività propria dell'appaltatore;
- rischi derivanti da modalità di esecuzione particolari richieste esplicitamente dal committente.

Sono esclusi dalla predisposizione del Duvri ed alla relativa stima dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso d'asta:

- le mere forniture senza posa in opera, installazione o montaggio, salvo i casi in cui siano necessari attività o procedure che vanno ad interferire con la fornitura stessa;
- i servizi per i quali non è prevista l'esecuzione in luoghi nella giuridica disponibilità del datore di lavoro committente;
- i servizi di natura intellettuale, ad esempio direzione lavori, collaudi ecc.

Sono quantificabili come costi della sicurezza tutte quelle misure preventive e protettive necessarie per l'eliminazione o la riduzione dei rischi interferenti individuate nel Duvri:

- gli apprestamenti previsti nel Duvri (ponteggi ecc.);
  - le misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel Duvri per lavorazioni interferenti;
  - gli eventuali impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi previsti nel Duvri;
  - i mezzi e servizi di protezione collettiva previsti nel Duvri (segnaletica, ecc.);
  - le procedure contenute nel Duvri e previste per specifici motivi di sicurezza;
  - gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti previsti nel Duvri;
  - le misure di coordinamento previste nel Duvri relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.
- La stima dei costi dovrà essere congrua, analitica per voci singole, a corpo o a misura (non a percentuale) e riferita a prezzi standard.

### **Il nuovo sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**

L'art. 27 del decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) prevede una novità molto interessante. In futuro il possesso, da parte delle imprese e dei lavoratori autonomi, dei requisiti per ottenere la qualificazione costituirà ele-

mentato vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti contributi a carico delle finanze pubbliche, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti.

La definizione di questo nuovo sistema è demandata alla Commissione consultativa permanente per la salute e sicurezza sul lavoro e sarà definita con decreto del Presidente della Repubblica. Nei lavori la Commissione dovrà tenere conto delle indicazioni provenienti dagli organismi paritetici e individuare i settori e criteri finalizzati alla definizione di questo nuovo sistema di qualificazione, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati.

Non è ancora chiaro cosa sia inteso per sistema di qualificazione e come sarà costruito il decreto dopo i lavori della Commissione, ma la norma potrà sicuramente contribuire a implementare un sistema di cultura della sicurezza, unica vera fonte per garantire elevati standard di tutela per i lavoratori addetti. Un sistema di qualificazione presuppone un'organizzazione interna all'azienda che garantisca determinati livelli minimi e che sia anche condiviso dai vertici aziendali e dai lavoratori. L'esatto contrario dell'impresa dove l'organizzazione si ispira all'improvvisazione, troppo spesso fonte di tragedie sul lavoro. L'implementazione di un sistema di qualificazione sarà meno problematica per la media e grande impresa mentre, invece, lo sarà per le tante microimprese dove si concentra come già visto anche il maggior numero di infortuni sul lavoro. Oltre alla già auspicata riforma del mercato del lavoro, che dia la possibilità di crescere alle aziende senza i davvero tanti vincoli in materia, non sarebbe male se nell'ambito degli incentivi per migliorare la sicurezza sul lavoro venissero anche predisposte maggiori risorse per l'implementazione dei sistemi di qualificazione.

### **Contrasto al lavoro irregolare e misure per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori**

Il settore degli appalti e subappalti è da sempre uno dei settori più sensibili e dove troppo spesso venivano riscontrate posizioni irregolari da parte degli organi di vigilanza. Negli ultimi anni c'è stata una forte spinta per contrastare questo fenomeno. Con la riforma Biagi (art. 86, comma 10) è stato fatto obbligo di richiedere alle imprese un certificato di regolarità contributiva (Durc) e di trasmettere all'amministrazione concedente prima dell'inizio dei lavori, oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio di attività, il nominativo delle imprese esecutrici dei lavori (corredata anche da una dichiarazione dell'organico medio annuo e del Durc). In assenza della certificazione della regolarità contributiva, anche in

## Allegato I

- Violazioni che espongono a rischi di carattere generale	- mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi; - mancata elaborazione del piano di emergenza ed evacuazione; - mancata formazione ed addestramento; - mancata formazione del Servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile; - mancata elaborazione del Piano di sicurezza e coordinamento (Psc); - mancata elaborazione del Piano operativo di sicurezza (Pos); - mancata nomina del coordinatore per la progettazione; - mancata nomina del coordinatore per l'esecuzione.
- Violazioni che espongono a rischio di caduta dall'alto	- mancato utilizzo della cintura di sicurezza; - mancanza di protezioni verso il vuoto.
- Violazioni che espongono a rischio di seppellimento	- mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno.
- Violazioni che espongono al rischio di elettrocuzione	- lavori in prossimità di linee elettriche; - presenza di conduttori nudi in tensione; - mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale).
- Violazioni che espongono al rischio d'amianto	- mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione ad amianto

caso di variazione dell'impresa esecutrice dei lavori, era sospesa l'efficacia del titolo abilitativo. Inoltre, la riforma Biagi aveva introdotto, per il solo settore edile, l'obbligo di comunicare all'ufficio collocamento l'assunzione dei lavoratori ancora il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti. Come noto, successivamente l'obbligo di presentazione del modello Durc e la comunicazione antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro sono stati estesi.

Un ulteriore giro di vite è stato fatto con l'art. 36-*bis* del DL n. 223/2006 (decreto «Visco-Bersani») convertito nella legge n. 248/2006 prevedendo la possibilità per gli ispettori del lavoro di sospendere i lavori in presenza di un determinato numero di lavoratori irregolari oppure in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro. L'ambito di applicazione era limitato, però, al solo settore edile.

L'art. 5 della legge n. 123/2007 continua in questa direzione e prevede che fermo restando quanto previsto dall'articolo 36-*bis* del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione delle Amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze, può adottare provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati, ovvero in caso di reitera-

te violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, ovvero di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. L'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata alle competenti amministrazioni, al fine dell'emanazione da parte di queste ultime di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le Pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni.

Il nuovo art. 14 del decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) procede a una rivisitazione di questo quadro sanzionatorio dando qualche certezza in più rispetto al sistema precedente. L'art. 304, lettere *b)* e *c)* del decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) prevede poi l'abrogazione dell'art. 36-*bis*, legge n. 248/2006 e dell'art. 5, legge n. 123/2007.

Sintetizzando si può dire che non viene più fatta una distinzione tra attività edile e gli altri settori escludendo tuttavia coloro che non sono imprenditori (ad esempio, professionisti, enti *non profit* e lavoro domestico). Più vasta anche la definizione degli organi

che possono adottare il provvedimento di sospensione. La norma parla di organi di vigilanza del Ministero del lavoro, anche su segnalazione delle Amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze. Gli stessi poteri sono riconosciuti anche agli organi di vigilanza delle Aziende sanitarie locali (Asl), con riferimento all'accertamento della reiterazione delle violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Ridotte sono le competenze del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (in materia di prevenzione incendi). Rimane invariata la natura discrezionale del provvedimento di sospensione in quanto l'art. 14 continua a parlare di «possibilità».

### **Gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro**

Diventa più certa la definizione e la prevista sospensione dell'attività per queste violazioni. Saranno individuate con decreto del Ministero del lavoro sentita la Conferenza Stato-Regioni-Province autonome. L'art. 14 non prevede un periodo entro il quale dovrà essere emanato questo provvedimento. In attesa di questo decreto la norma prevede che le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza, che comportano il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, sono quelle individuate nell'allegato I del decreto legislativo. Analizzando l'allegato, si nota che le violazioni riguardano soprattutto i lavori effettuati in appalto e in particolare i lavori edili.

### **Reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro**

Anche qui l'art. 14 del decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) ripropone sostanzialmente la formulazione adottata dall'art. 5 della legge n. 123/2007. Viene però fatta un'aggiunta di non poco conto. Nella valutazione, tra l'altro discrezionale da parte dell'organo di vigilanza, dovranno essere considerate le specifiche gravità di esposizione al rischio di infortunio. Anche qui si ritiene che vadano meglio precisate dal legislatore questi casi di specifica gravità di esposizione al rischio.

### **Interdizione dalla contrattazione con la Pubblica amministrazione**

L'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 6 del Dlgs n. 163/2006 ed al Ministero delle infrastrutture, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'emanazione di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le Pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione nonché per un even-

tuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni.

L'art. 14 del decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) ripropone l'ulteriore sanzione, già prevista dall'art. 5, legge 123/2007, a carico delle imprese dell'interdizione di stipulare contratti con la Pubblica amministrazione.

### **Tessera di riconoscimento**

Anche qui il nuovo decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) continua a riproporre l'obbligo introdotto prima per i cantieri edili (art. 36-*bis* della legge n. 248/2006) e poi esteso a tutti i settori (art. 6 della legge n. 123/2007). Nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

Il nuovo comma 8 dell'art. 26 del decreto legislativo non ripropone però la seconda parte dell'art. 6 della legge n. 123/2007 riferito ai lavoratori autonomi laddove prevede che «*Tale obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nel medesimo luogo di lavoro, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto.*»

L'obbligo della tessera di riconoscimento per i lavoratori autonomi è stato inserito adesso all'interno dell'art. 21, comma 1, lettera c) e dell'art. 20, comma 3, del decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007). I componenti dell'impresa familiare di cui all'art. 230-*bis* c.c., i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi ai sensi dell'art. 2222 c.c., i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 c.c. e i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo devono munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità qualora effettuino la loro prestazione in luogo di lavoro nel quale si svolgono attività in regime di appalto o subappalto.

Inoltre, la norma non ripropone la possibilità per le imprese con meno di 10 dipendenti di sostituire la tessera di riconoscimento con un apposito registro vidimato dalla Dpl indicando giornalmente gli estremi del personale impiegato. Si ritiene allora non più prevista questa possibilità e anche le imprese con meno di 10 dipendenti dovranno in ogni caso munire con la tessera di riconoscimento il proprio personale dipendente.

### **Sanzioni**

Per quanto riguarda le sanzioni specifiche in materia di appalto e subappalto si propone di seguito un riassunto del nuovo quadro. Per quanto riguarda la

Violazione	Sanzioni per il datore di lavoro e il dirigente
- art. 26, commi 1 e 2, lettere a) e b) in materia di verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e subappaltatrici nonché di cooperazione e coordinamento degli interventi di prevenzione e protezione rischi	- art. 55, comma 4, lettera d): arresto da quattro a otto mesi o ammenda da 1.500 a 6.000 euro
- art. 18, comma 1, lettera u), in materia di obbligo da parte del datore di lavoro e del dirigente di munire i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento nello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto	- art. 55, comma 4, lettera h): sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 10.000 euro
- art. 26, comma 8, in materia di tessera di riconoscimento	- art. 55, comma 4, lettera m): sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro
Violazione	Sanzioni per il medico competente
- art. 25, comma 1, lettera l): obbligo di visita degli ambienti di lavoro almeno una volta l'anno	- art. 58, comma 1, lettera c): arresto fino a tre mesi o ammenda da 1.000 a 5.000 euro
Violazione	Sanzioni per i lavoratori
- art. 20, comma 3: in materia di tessera di riconoscimento da esporre da parte dei lavoratori e dei lavoratori autonomi	- art. 59, comma 1, lettera b): sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 300 euro <i>La stessa sanzione si applica ai lavoratori autonomi di cui alla medesima disposizione</i>
Violazione	Sanzioni per i lavoratori autonomi
- art. 21, comma 1, lettera c): obbligo di munirsi di apposita tessera di riconoscimento da parte dei lavoratori autonomi	- art. 60, comma 1, lettera b): sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 300 euro

materia delle sanzioni più in generale contenute nel decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) e della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche prevista dal nuovo art. 25-septies del Dlgs n. 231/2001 si rinvia all'apposito capitolo.

### Obblighi generali

La nuova disciplina disegnata dal decreto legislativo non copre, tuttavia, per intero la sicurezza del lavoro. Rimangono escluse alcune attività come, per esempio, il lavoro notturno già disciplinato dal Dlgs n. 66/2003. Di conseguenza è dubbio se si possa già parlare di Testo unico in materia di sicurezza del lavoro.

Nonostante la specifica disciplina appena descritta per il settore degli appalti, i contratti d'opera e di somministrazione, le imprese, i professionisti, i lavoratori autonomi e gli altri soggetti rientranti nell'ambito di applicazione del nuovo decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007), e delle disposizioni ancora disciplinate a parte dovranno comunque adempiere, laddove previsto, anche agli altri obblighi generali e particolari in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro. La disciplina degli appalti è solo un pezzo particolare del complesso mosaico di obblighi in materia di sicurezza del lavoro.

Per un'analisi dettagliata dei singoli argomenti si rinvia agli altri capitoli.

### Obblighi specifici connessi in materia di contratti di appalto

Analizzando il nuovo decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007) possiamo collegare una serie di obblighi e particolarità alla specifica disciplina in materia di appalti, contratti d'opera o di somministrazione.

- *Obblighi dei progettisti.* Dovranno rispettare i principi generali di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro al momento delle scelte progettuali e tecniche e scegliere attrezzature, componenti e dispositivi di protezione rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari in materia.

- *Obblighi dei fabbricanti e dei fornitori.* Sono vietati la fabbricazione, la vendita, il noleggio e la concessione in uso di attrezzature di lavoro, dispositivi di protezione individuali ed impianti non rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di salute e sicurezza del lavoro. In caso di locazione finanziaria di beni assoggettati a procedure di attestazione alla conformità, gli stessi devono essere accompagnati, a cura del concedente, dalla relativa documentazione.

- *Obblighi degli installatori.* Gli installatori e montatori di impianti, attrezzature di lavoro o altri mezzi tecnici, per la parte di loro competenza, devono attenersi alle norme di salute e sicurezza sul lavoro, nonché alle istruzioni fornite dai rispettivi fabbricanti.

- *Obblighi del medico competente.* Dovrà visitare gli ambienti di lavoro almeno una volta all'anno o a cadenza diversa che stabilisce in base alla valutazione dei rischi; l'indicazione di una periodicità diversa dall'annuale deve essere comunicata al datore di lavoro ai fini della sua annotazione nel documento di valutazione dei rischi.

- *Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo.* Si tratta di una nuova figura nel sistema delle misure di tutela contro gli infortuni. Sono individuati in particolari specifici contesti produttivi caratterizzati dalla compresenza di più aziende o cantieri (cantieri con almeno 30.000 uomini/giorno).

- *Attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.* I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, rispettivamente del datore di lavoro committente e delle imprese appaltatrici, su loro richiesta e per l'espletamento della loro funzione ricevono copia del documento di valutazione dei rischi di cui all'art. 26, comma 3, del nuovo decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007). Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è tenuto al rispetto delle disposizioni sulla tutela dei dati (Dlgs n. 196/2003 in materia di *privacy*) e del segreto industriale relativamente alle informazioni contenute nel documento di valutazione dei rischi e nel documento di valutazione dei rischi in materia di appalti (art. 26, comma 3), nonché al segreto in ordine ai processi lavorativi di cui

viene a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni.

- *Organismi paritetici.* Questi possono supportare le imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

- *Notifiche all'organo di vigilanza competente per territorio (art. 67).* La costruzione e la realizzazione di edifici o locali da adibire a lavorazioni industriali, nonché gli ampliamenti e le ristrutturazioni di quelli esistenti, devono essere eseguiti nel rispetto della normativa di settore ed essere notificati all'organo di vigilanza competente per territorio. La notifica deve indicare gli aspetti considerati nella valutazione.

### **Obblighi particolari**

Nell'ambito dei lavori in appalto possono presentarsi dei rischi molto particolari, singolarmente o anche insieme, che sono stati disciplinati in modo più organico dal nuovo decreto legislativo (attuativo della delega contenuta nella legge n. 123/2007).

Questi riguardano soprattutto la movimentazione manuale dei carichi, gli agenti fisici e chimici, i rischi di esposizione al rumore, i rischi derivanti da esposizione a vibrazioni, i rischi di esposizione a campi elettromagnetici, i rischi di esposizione a radiazioni ottiche artificiali, gli agenti cancerogeni e mutageni, l'esposizione all'amianto, gli agenti biologici, la presenza di atmosfere esplosive.