

Gestione della sicurezza nei contratti pubblici di servizi e forniture

Torino 11 dicembre 2008

Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

1. 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.....

L'appalto ed il subappalto

Art. 1655
(Nozione)

L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro.

Art. 1656
(Subappalto)

L'appaltatore non può dare in subappalto l'esecuzione dell'opera o del servizio, se non è stato autorizzato dal committente.

Prestazione continuativa o periodica di servizi

Art. 1677

(Prestazione continuativa o periodica di servizi)

Se l'appalto ha per oggetto prestazioni continuative o periodiche di servizi, si osservano, in quanto compatibili, le norme di questo capo e quelle relative al contratto di somministrazione.

Contratto d'opera

Art. 2222

(Contratto d'opera)

Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione

.....

Somministrazione

Art. 1559
(Nozione)

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.

Somministrazione

E' un contratto:

- ad *efficacia obbligatoria* nel caso di somministrazione d'uso (es. bottiglie per la vendita di bevande, che devono essere restituite);
- ad *effetti reali* nella somministrazione di consumo (es. fornitura di gas, energia elettrica ecc. in cui le cose fornite vengono trasferite in proprietà al somministrato).

Somministrazione

Si tratta di un contratto di durata avente ad oggetto più prestazioni autonome e differenti, ma tra loro collegate in funzione di soddisfare esigenze di tipo continuativo o periodico.

Somministrazione

La prestazione è:

- periodica quando va ripetuta a distanza di tempo, a scadenze determinate,
- continuativa quando la prestazione si prolunga ininterrottamente per tutta la durata del contratto.

Somministrazione

Sottospecie del contratto di somministrazione, rientrante nella fattispecie di cui all'art. 1559 c.c. è il contratto di Catering, di derivazione anglosassone, con cui una parte si obbliga verso corrispettivo di un prezzo ad approvvigionare l'altra di pasti pronti per il consumo.

La giurisprudenza prima del d.lgs. 626/94

- Il **committente**, prima del decreto 626 **non** era **assoggettato** dalla legge agli **obblighi** di **prevenzione**.
- La **giurisprudenza prevalente** aveva **stabilito** che il committente potesse essere ritenuto **responsabile solo** **se** ed in quanto avesse **ingerito** nell' **organizzazione** del lavoro **affidato** alla **ditta appaltatrice**.

CORTE DI CASSAZIONE Sez. pen. – Sentenza 3 novembre 1994, n. 11033

Pres. Grossi – Est. Battisti

(ric. Sonnino e altri)

- “....il non era un semplice terzo, sibbene un terzo qualificato, un terzo che entrava in quel cantiere per partecipare, in modo autonomo, allo svolgimento dei lavori, per eseguirvi una parte dei lavori e, in quanto lavoratore autonomo, avrebbe dovuto predisporre, come bene ha osservato la Corte di appello, le misure antinfortunistiche proprie della sua attività, misure che avrebbero potuto comprendere anche quelle relative al luogo in cui il lavoro si sarebbe dovuto svolgere, se così fosse stato convenuto tra le parti.
- Il principio della autonomia antinfortunistica può, però, subire delle eccezioni, allorché si accerti che l'onere di rendere sicuro il luogo di lavoro pure per l'esecuzione di quei lavori che l'imprenditore ha affidato ad altri con il contratto di subappalto sia stato contrattualmente assunto dall'appaltante o quest'ultimo se lo sia assunto con un significativo, inequivoco, comportamento, quale il comportamento dello così accuratamente descritto dalla Corte di merito”.

CORTE DI CASSAZIONE Sez. pen. - Sentenza 23 febbraio 1993, n. 1760
Pres. Consoli - Est. Losapio
(ric. Iacono e altro)

- “.....questa riflessione.....appare del tutto in linea con la giurisprudenza di questa Corte di legittimità che, in tema di lavori appaltati eseguiti presso i luoghi in gestione all'appaltante, ha escluso l'esonero di responsabilità di quest'ultimo tutte le volte in cui sia risultata una, più o meno, diretta ingerenza nell'esecuzione delle opere commesse”.

La nuova normativa di derivazione comunitaria

- “Considerando che le scelte architettoniche e/o non adeguate o una carente pianificazione dei lavori all’atto della progettazione dell’opera hanno **influito su più della metà degli infortuni** della Comunità”.*

*CEE direttiva Consiglio 24 giugno 1992, n. 92/57 riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili (ottava direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (G.U. CEE 26 agosto 1992, n. 245), attuata con D.Lgs. 14 agosto 1996, n. 494 (G.U. 23 settembre 1996, n. 223, suppl. ord.).

La nuova normativa di derivazione comunitaria

- Quindi **con l'art. 7 della 626** il **committente** diventa, al contrario che in precedenza, il soggetto su cui gravano obblighi:
 - di *impulso*,
 - di *coordinamento* e
 - di *cooperazione*,sia pure limitatamente agli appalti interni.
- Ed infine, con il decreto **494/96** il **committente** assume compiti di strategia della prevenzione del cantiere, attraverso la predisposizione di una rete organizzativa e gestionale che, non può essere attribuita ad altri soggetti.

La nuova normativa di derivazione comunitaria

- Il **committente** dunque svolge Ora un **ruolo centrale** nella strategia della sicurezza, non perché egli debba provvedere personalmente all'attuazione delle norme di sicurezza, ma perché deve preventivamente:
 - ☛ **progettare** la **sicurezza** e
 - ☛ **vigilare** perché le **imprese esecutrici** si **attengano** al **progetto**.

La giurisprudenza dopo il d.lgs. 626/94

Cassazione Penale, Sez. 3, 11 novembre 2003, n. 2946 - Infortunio mortale in lavori in appalto

Diritto

.....quanto al ricorso del S., il primo motivo è manifestamente infondato. La norma dell'art. 7 D.Lgs. 19.9.1994 n. 626, in caso di lavori affidati a imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi, impone una collaborazione prevenzionale tra il committente e l'appaltatore o lavoratore autonomo che hanno assunto il compito di eseguire i lavori. Ratio evidente della norma, introdotta con la riforma generale attuativa di varie direttive comunitarie intese a migliorare la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, è quella di rafforzare la tutela prevenzionale dei lavoratori subordinati, scongiurando ogni possibilità di scarico reciproco delle responsabilità fra i datori di lavoro obbligati.



La giurisprudenza dopo il d.lgs. 626/94

Si comprende quindi perché questo obbligo di collaborazione prescinda chiaramente dalla forma giuridica del contratto concluso dal committente e vale sia nel caso di appalto ordinario di opere o servizi, di cui all'art. 1655 cod. civ., sia nel caso (vietato) di appalto di manodopera ossia di somministrazione di mere prestazioni lavorative, atteso che in entrambi i casi - e anzi ancor più nel secondo - ricorre l'esigenza di tutela che ha ispirato la norma. Incorre quindi in evidente errore giuridico il S. quando sostiene che l'obbligo non si applicava alla fornitura di manodopera stipulata tra la e

La giurisprudenza dopo il d.lgs. 626/94

Cassazione penale , Sez. 4 , 23 gennaio 1998 , n. 2748 - Infortunio mortale in cantiere edile

.....ritenuto che il sub-appalto parziale di lavori implicanti la loro esecuzione nello stesso cantiere di lavoro, senza che venga meno l'ingerenza dell'appaltante di essi, da un canto non comporta estromissione dei poteri, e quindi dai doveri, attinenti all'organizzazione generale del cantiere, la sentenza altrettanto esattamente rileva che la rigidità degli obblighi imposti per legge implica che il sub-appaltatore sia tenuto, a sua volta, a vigilare affinché le misure di prevenzione siano rigorosamente adottate nell'ambito della attività di cui è responsabile. In tale contesto, quindi, qualora si verifici un infortunio, ne rispondono sia l'appaltatore che il sub-appaltatore.

La giurisprudenza dopo il d.lgs. 626/94

Cassazione Penale, sez. 4, 3 luglio 2002, n. 31459 - Responsabilità del DL appaltatore

In tema di responsabilità del datore di lavoro per gli infortuni sul lavoro, nel caso di affidamento in appalto di lavori all'interno dell'azienda, la cui esecuzione è di tale natura da porre in pericolo la incolumità non solo dei dipendenti dell'appaltatore ma anche di quelli del committente, l'art. 7 d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626 impone a quest'ultimo, non solo di fornire dettagliate informazioni sui rischi specifici ogni qualvolta affidi un determinato lavoro all'appaltatore (a nulla rilevando che abbia fornito quelle informazioni in precedenza), ma anche di cooperare con l'appaltatore nell'apprestamento delle misure di sicurezza a favore di tutti i lavoratori, a qualunque impresa essi appartengano.



La giurisprudenza dopo il d.lgs. 626/94

Tuttavia, la cooperazione non può intendersi come obbligo del committente di intervenire in supplenza dell'appaltatore tutte le volte in cui costui ometta, per qualsiasi ragione, di adottare misure di prevenzione prescritte a tutela soltanto dei suoi lavoratori, risolvendosi in un'inammissibile ingerenza del committente nell'attività propria dell'appaltatore. Ne consegue che l'obbligo di cooperazione imposto al committente è limitato all'attuazione di quelle misure rivolte ad eliminare i pericoli che, per effetto dell'esecuzione delle opere appaltate, vanno ad incidere sia sui dipendenti dell'appaltante sia su quelli dell'appaltatore, mentre per il resto ciascun datore di lavoro deve provvedere autonomamente alla tutela dei propri prestatori d'opera subordinati, assumendone la relativa responsabilità.

d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163

Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE

Art. 1. Oggetto

1. Il presente codice disciplina i contratti delle stazioni appaltanti, degli enti aggiudicatori e dei soggetti aggiudicatori, aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, prodotti, lavori e opere.

d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163

Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE

Art. 2. Principi

1. L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice.
2. Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

1. 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 (alinea così sostituito, nella vecchia dizione del d.lgs. n. 626/94 dall'art. 1, comma 910, lett. a), L. 27 dicembre 2006, n. 296):
 - a) verifica, con le modalità previste dal decreto di cui all'articolo 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 data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo che precede, la verifica è eseguita attraverso le seguenti modalità:
 - 1) acquisizione del certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato;
 - 2) acquisizione dell'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale, ai sensi dell'articolo 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445;



Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

- 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.

Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, i datori di lavoro, ivi compresi 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.



Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

3. Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2, 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 ancora in corso alla data del 31 dicembre 2008, il documento di cui al precedente periodo deve essere allegato entro tale ultima data. Le disposizioni del presente comma **non si applicano ai rischi specifici** propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

4. Ferme 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'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.

Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

5. Nei singoli contratti di subappalto, di appalto e di somministrazione, anche qualora in essere al momento della data di entrata in vigore del presente decreto, di cui agli articoli 1559, ad esclusione dei contratti di somministrazione di beni e servizi essenziali, 1655, 1656 e 1677 del codice civile, devono essere specificamente indicati a pena di nullità ai sensi dell'articolo 1418 del codice civile i costi relativi alla sicurezza del lavoro con particolare riferimento a quelli propri connessi allo specifico appalto. Con riferimento ai contratti di cui al precedente periodo 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.

Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

6. 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.

Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

7. Per quanto non diversamente disposto dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come da ultimo modificate dall'articolo 8, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 123, trovano applicazione in materia di appalti pubblici le disposizioni del presente decreto.

Art. 26

(Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione)

8. 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.



conclusioni

- Vorrei concludere la breve analisi della genesi di questa norma, con una riflessione: pur nella sua innegabile difficoltà di applicazione, l'aver dato al datore di lavoro committente, pubblico o privato che sia, l'onere di gestire i rischi dovuti alle interferenze, costituisce la massima espressione di quella “gestione sistemica della salute e sicurezza dei lavoratori”, che non avrebbe potuto essere attribuita ad alcun altro soggetto e che dovrà costituire, d'ora in poi, un impegno severo ma ineludibile in tutte le occasioni in cui i lavoratori di più aziende, debbano cooperare per raggiungere un risultato comune.

Art. 6 , comma 8, lettera g):

Compiti della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro

- Definire criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'art. 27.
- Il sistema di qualificazione delle imprese è disciplinato con decreto del Presidente della repubblica, acquisito il parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

Art. 27:

sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi

- Nell'ambito della Commissione di cui all'art. 6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici, vengono individuati settori e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, 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.
- Il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione di cui al comma 1 costituisce 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, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti.