

LA PREVENZIONE NEL LAVORO CHE CAMBIA

Il progetto

“Salute e sicurezza nel sistema degli appalti”

Bologna

29 ottobre 2013

Progetto Appalti

Obiettivi generali del **Piano Regionale della Prevenzione - PRP:**

vigilanza nella gestione degli appalti finalizzata a verificare e migliorare le modalità di prevenzione e gestione dei rischi da interferenze.

“Progetto Appalti”

Metodologia : analisi dei modelli economico-giuridici e dei criteri di gestione della sicurezza del lavoro.

Gruppo Appalti

Soggetti istituzionali:

Personale ispettivo: PSAL AUSL Bologna
PSAL AUSL di Imola
PSAL AUSL di Ferrara
DTL di Bologna

Altri soggetti partners:

Università di Bologna – Dipartimento di Scienze
Giuridiche (convenzione con AUSL BO - FAM
Fondazione Alma Mater)

Attività del Gruppo Appalti

- I. Vigilanza ex art. 13 DLgs 81/2008 sulla applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nell'affidamento di lavori, servizi e forniture (art. 26, titolo IV DLgs 81/2008):
 - a) Appalti privati (art. 1655 c.c. e ss.);
 - b) Appalti pubblici (DLgs 163/2006 “Codice degli Appalti”)

segue: Attività del Gruppo Appalti

Settori coinvolti: edilizia, servizi, forniture, spettacoli e manifestazioni fieristiche, grandi opere pubbliche...

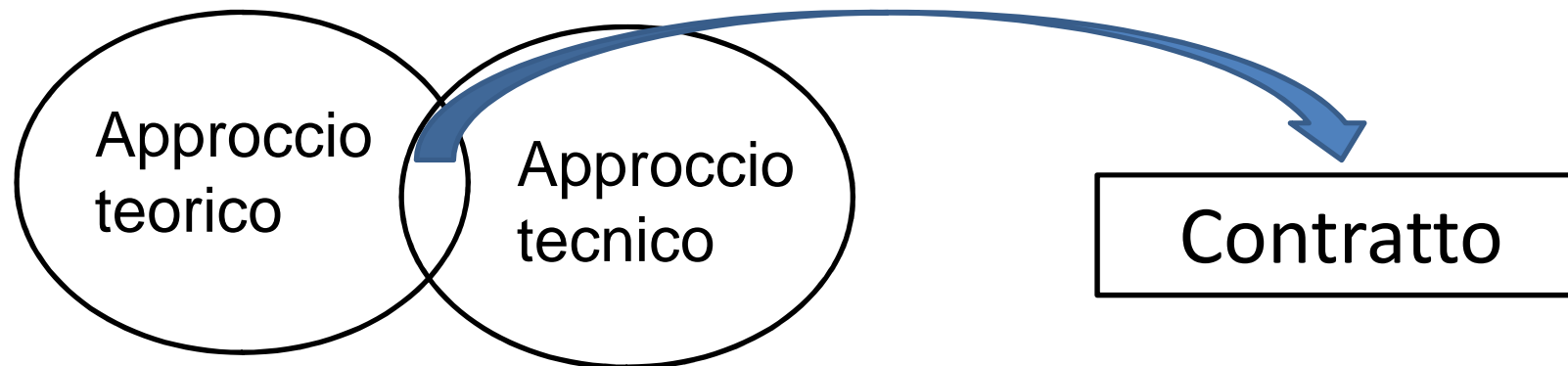
Soggetti controllati (2011-2013):

n. Committenti	29	}	Tot. soggetti controllati 201
n. Affidatari	104		
n. Subappaltatori	68		
Tot. Contratti analizzati	95		

segue: Attività del Gruppo Appalti

- II. Approfondimento delle principali questioni emerse durante l'attività di vigilanza e tavoli di confronto:
 - a) Confronto tra approccio tecnico e giuridico
 - b) Individuazione delle aree di criticità nei processi di esternalizzazione
 - c) Elaborazione di procedure per un più efficace controllo sul rispetto degli obblighi di legge (in corso)

Confronto tra approccio tecnico e giuridico



Forma del contratto: scritta e orale

Contenuti del contratto:

- **Importo appalto e stima analitica dei Costi** della Sicurezza con l'indicazione degli apprestamenti di sicurezza
- **Importo appalto e indicazione dei Costi della Sicurezza** (solitamente una percentuale dell'importo lavori)
- **Importo appalto comprensivo degli oneri della sicurezza**
- **Importo appalto**

Area critica n. 1

I costi della sicurezza

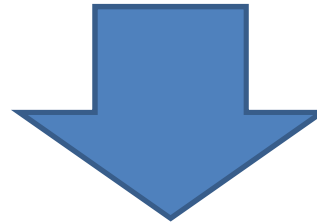
Efficacia delle sanzioni ex art. 26, co. 5 DLgs 81/2008
(*sanzione civilistica*)

1) Nullità del contratto di appalto:

*“Nei singoli contratti (...), devono essere specificamente indicati **a pena di nullità ai sensi dell’articolo 1418 del Codice civile i costi delle misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi (...)** derivanti dalle interferenze delle lavorazioni. **I costi di cui al primo periodo non sono soggetti a ribasso.**”*

Segue: I costi della sicurezza

2) art. 55 TU 81/2008 Sanzioni per datore di lavoro e dirigente non contempla violazione di cui all'art. 26 c. 5.



Preclusa la possibilità di esercitare il **potere di prescrizione** (Art. 301 DLgs 81/2008 - DLgs 758/94) in assenza di contravvenzione per la violazione dell'art. 26, co. 5.

Area critica 2

Quali sono i costi della sicurezza per interferenza?

Art. 26, comma 5 del DLgs 81/08:

*“costi delle misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i **rischi** (...)*

derivanti dalle interferenze delle lavorazioni”.

Segue:

Quali sono i costi della sicurezza per interferenza?

Conferenza Regioni e Province Autonome - ITACA

“Linee guida per la stima dei costi della sicurezza
nei contratti pubblici di forniture o servizi”

Definizione accreditata: **Rischi interferenti**

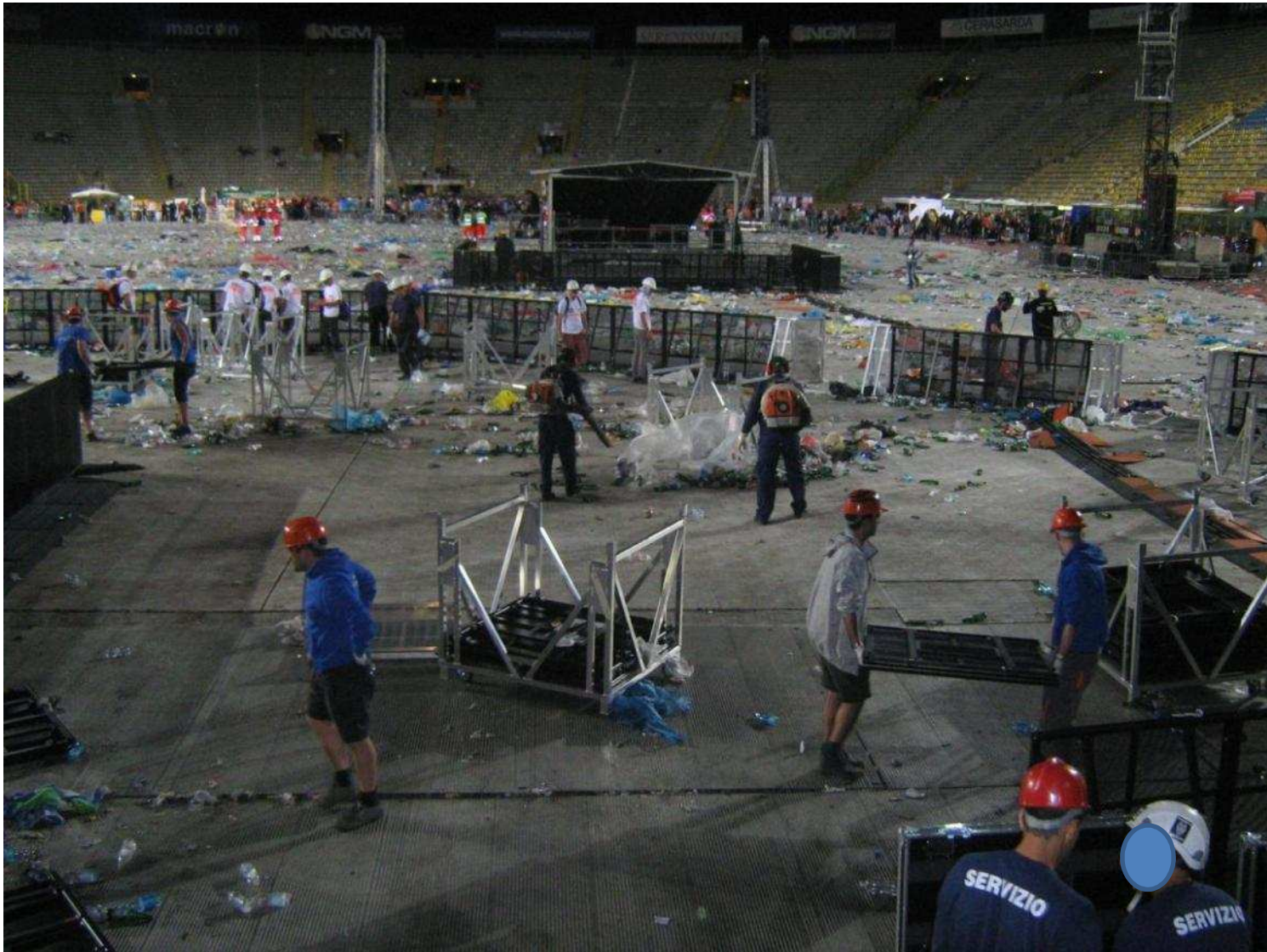
«tutti i rischi correlati all'affidamento di appalti o concessioni all'interno dell'Azienda o dell'unità produttiva, evidenziati nel DUVRI. **Non sono rischi interferenti quelli specifici propri dell'attività del datore di lavoro committente, delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi**».

... Il problema si lega al concetto di rischio interferenziale.

Quando sussiste un rischio interferenziale?

- a) Contemporaneità delle lavorazioni (sovrapposizione di più appaltatori);
- b) Lavorazioni nel medesimo contesto lavorativo (stesso spazio in tempi diversi);
- c) Rischi immessi nel luogo di lavoro del committente dalle lavorazioni dell'appaltatore;
- d) Rischi esistenti nel luogo di lavoro del committente, ulteriori rispetto a quelli specifici dell'appaltatore;
- e) Modalità di esecuzione particolari richieste dal committente
- f) Combinazione delle precedenti ipotesi...

Disallestimento spettacolo...



Contemporaneità delle lavorazioni

Lavori su coperture non portanti ...



Rischi esistenti nel luogo di lavoro del committente

segue: Area critica 2

**Quali sono i costi della sicurezza per interferenza?
Nei cantieri temporanei e mobili (Titolo IV)**

L'Allegato XV del DLgs 81/2008, punto 4, riferito al Titolo IV stabilisce i criteri per l'individuazione e la stima dei costi della sicurezza per i cantieri temporanei e mobili.

segue: Area critica 2

Quali sono i costi della sicurezza per interferenza?

Allegato XV – punto 4 STIMA DEI COSTI DELLA SICUREZZA

- a) apprestamenti previsti nel PSC;*
- b) misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel PSC per lavorazioni interferenti;*
- c) impianti di terra (...);*
- d) mezzi e servizi di protezione collettiva;*
- e) procedure contenute nel PSC e previste per specifici motivi di sicurezza;*
- f) eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;*
- g) misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.*

segue: Area critica 2

**Quali sono i costi della sicurezza per interferenza?
Nei cantieri temporanei e mobili (Titolo IV)**

Criticità ...

La stima analitica dei costi è esplicitamente
richiesta quando è previsto un Piano di
Sicurezza e Coordinamento (PSC)

***cfr Articolo 100 DLgs 81/2008 - Piano di sicurezza e di
coordinamento***

- 1. Il piano è costituito da una relazione tecnica e prescrizioni correlate alla complessità dell'opera da realizzare (...) nonché la stima dei costi di cui al punto 4 dell'ALLEGATO XV.*

segue: Area critica 2

Quali sono i costi della sicurezza per interferenza? Nei cantieri temporanei e mobili (Titolo IV)

Quando non è previsto il PSC (una sola impresa) è necessario individuare e stimare i costi della sicurezza? In questo caso la stima dei costi deve essere congrua e analitica?

Sulla base del disposto dell'art. 26, comma 5 è necessario indicare i costi della sicurezza nei contratti.

Sull'obbligo della analiticità della stima invece non esiste una precisa disposizione di legge.

Area critica n. 3

Trasferimento costi sicurezza nella “catena” di appalti

Non esiste una previsione di legge che imponga al committente la verifica del trasferimento dei costi della sicurezza verso tutti i soggetti coinvolti nella catena dell'appalto, ad eccezione del divieto di ribasso (cfr art. 26, comma 5, ultimo periodo).

Tuttavia: la parte speciale del TU 81/2008 (Titolo IV “Cantieri temporanei e mobili”) prevede a carico del Committente obblighi di verifica circa il trasferimento dei costi della sicurezza (artt. 97 c. 3bis e 100 c. 6 bis).

segue: Area critica n. 3

Trasferimento costi sicurezza nella “catena” di appalti

I costi della sicurezza non sono soggetti a riduzione **anche in sede di subappalto**, quindi essi devono essere **evidenziati separatamente nel relativo contratto di subappalto** (cfr art 26, comma 5).

Al fine di verificare il trasferimento dei costi della sicurezza su tutta la catena dei soggetti dell'appalto, sarebbe opportuno prevedere una stima congrua ed analitica dei costi della sicurezza anche per i contratti di sub-appalto.

Ciò al fine di liquidare i costi della sicurezza **al soggetto che esegue gli apprestamenti** ovvero, in caso di riscontrata carenza, di individuare il soggetto responsabile

segue: Area critica n. 3

Trasferimento costi sicurezza nella “catena” di appalti Nei cantieri temporanei e mobili (Titolo IV)

- 1) Stima dei costi della sicurezza (art. 100, c. 1 e punto 4 All. XV, DLgs. 81/2008)
- 2) Il Committente **assicura** (art. 100, c. 6bis) l’attuazione degli obblighi da parte dell’impresa affidataria dei lavori, tra cui il trasferimento dei costi della sicurezza sostenuti dalle imprese sub-appaltatrici (art. 97 c. 3bis) senza alcun ribasso (art. 26, c.5 e punto 4.1.4 dell’All. XV).

Inoltre “Il direttore dei lavori liquida l’importo relativo ai costi della sicurezza previsti in base allo stato di avanzamento lavori, previa approvazione da parte del coordinatore per l’esecuzione dei lavori quando previsto” (cfr. all. XV, p. 4.1.6.).

NB Anche nel Titolo IV, non esiste per i subappalti una specifica disposizione di legge che imponga l’analiticità e la congruenza dei costi della sicurezza (cfr punti 3 e 4 dell’All. XV)

segue: Area critica n. 3

Trasferimento costi sicurezza nella “catena” di appalti

Negli appalti pubblici?

L'impianto normativo dei LLPP (DLgs 163/2006 – DPR 207/2010) consente maggiori garanzie sul trasferimento dei costi della sicurezza.

È prevista la progettazione (PSC e stima dei costi – art. 131 del DLgs 163/2006)

Formalità dei contratti

Controllo dei subappalti (art. 118 DLgs 163/2006)

Contabilità e liquidazione (DL e CSE)

segue: Area critica n. 3

Trasferimento costi sicurezza nella “catena” di appalti

La mancanza di una previsione nel Titolo I - TU 2008 sul trasferimento dei costi di sicurezza è una “svista legislativa”?

Auspicabile una integrazione nell’art. 26, comma 5.

Introdurre l’obbligo di trasferimento e controllo dei costi nelle catene di appalto potrebbe garantire una maggiore trasparenza dei contratti e permettere alle imprese esecutrici di lavorare in sicurezza.

... Dov'è la carenza?



... Dov'è la carenza?

Articolo 122, DLgs 81/08 - Ponteggi ed opere provvisionali

1. Nei lavori in quota, devono essere adottate, seguendo lo sviluppo dei lavori stessi, adeguate impalcature o ponteggi o idonee opere provvisionali (...)

Articolo 97, DLgs 81/08 - Obblighi del datore di lavoro dell'impresa affidataria

1. Il datore di lavoro dell'impresa affidataria *verifica le condizioni di sicurezza dei lavori affidati e l'applicazione delle* disposizioni e delle prescrizioni del piano di sicurezza e coordinamento.

Articolo 91, DLgs 81/08 - Obblighi del coordinatore per l'esecuzione dei lavori

Durante la realizzazione dell'opera, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori:

a) Verifica (...) l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni loro pertinenti contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'articolo 100...



Oppure è una carenza nella
“valutazione dei rischi” del
committente?

Sussiste responsabilità del committente?

Considerato che:

*“il committente o il responsabile dei lavori, nelle fasi di progettazione dell’opera, **si attiene ai principi e alle misure generali di tutela di cui all’articolo 15**, in particolare: al momento delle scelte architettoniche, tecniche ed organizzative, onde pianificare i vari lavori o fasi di lavoro che si svolgeranno simultaneamente o successivamente” (cfr art. 90 del DLgs 81/2008”),*

l’individuazione e la stima dei costi della sicurezza dovrebbe essere analitica e congrua sulla base dei “prezzi di mercato” per garantire l’effettività della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori (in analogia alle indicazioni dell’all. XV).

Dov'è la carenza?



1° Preventivo:	Lavori di posa guaina	€ 1.000,00
	Opere provvisoriale	€ 4.000,00
2° Preventivo:	Lavori di posa guaina	€ 1.000,00
3° Preventivo:	Lavori di posa guaina compreso sicurezza	€ 1.000,00
4° Preventivo:	Lavori di posa guaina sicurezza 2%	€ 1.000,00 € 200,00

Cosa cambia
il decreto del fare?

Criticità appena superata?

Il titolo IV si applica alle “realità complesse”?

Pubblici spettacoli e manifestazioni fieristiche:

Durante la vigilanza emergeva incertezza del contesto normativo di riferimento... (art. 26 o Titolo IV?)

Il DL 69/2013 “decreto del fare”, convertito in Legge 98/2013, ha esteso l’ambito di applicazione del Titolo IV (cfr art. 88, comma 2bis).

Emergono:

Incertezze interpretative in attesa di specifiche indicazioni da parte dei Ministeri competenti.

nuova Area critica

Il DUVRI alla luce del c.d. Decreto del fare

*Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione e il coordinamento..., elaborando un unico documento di valutazione dei rischi (...) **ovvero individuando**, limitatamente ai settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali di cui all'[articolo 29, comma 6-ter](#), con riferimento sia all'attività del datore di lavoro committente, sia alle attività dell'impresa appaltatrice e dei lavoratori autonomi, un proprio incaricato, in possesso di formazione, esperienza e competenza professionali, adeguate e specifiche in relazione all'incarico conferito, nonché di periodico aggiornamento e di conoscenza diretta dell'ambiente di lavoro, per sovrintendere a tali cooperazione e coordinamento.*

segue: nuova Area critica

Il DUVRI alla luce del c.d. decreto del fare

Aspettando i decreti ministeriali...

- ✓ *L'incaricato è un delegato?*
- ✓ *oppure è un preposto?*
- ✓ *Ha i compiti dell'RSPP?*
- ✓ *La posizione di garanzia resta comunque al committente?*
- ✓ *Resta la colpa in eligendo e in vigilando da parte del Committente?*
- ✓ *Chi valuterà i rischi interferenziali e i relativi costi?*
- ✓ *Quali sono i settori di attività a basso rischio infortunistico? Basso rischio infortunistico equivale a stabilire un basso rischio interferenziale?*
- ✓ *Si semplificheranno gli obblighi formali o si ridurrà sostanzialmente la sicurezza?*

Conclusioni

Auspicabile...

Costi Sicurezza: sanzione più efficace della nullità del contratto che possa coinvolgere più incisivamente il committente

Costi Sicurezza e trasferimento:

individuazione oggettiva, stima, controllo e liquidazione, anche per le attività di cui al Titolo I