

**LA GESTIONE
DEGLI APPALTI PUBBLICI:
SICUREZZA E REGOLARITA'
DEL LAVORO**

**Compiti e responsabilità del datore di lavoro,
del dirigente e del preposto nei lavori
e nella esecuzione di servizi e forniture.**

relatore

Agnese Del Nord

Avvocato del Foro di Firenze

Professore a contratto per l'Università La Sapienza di Roma

La sicurezza: la sua scienza e i suoi contenuti

- La sicurezza come scienza: indipendenza disciplinare e branche (es: Univ. Insubria – Varese)
- Le finalità della scienza della sicurezza: il rischio residuo e il rischio accettabile
- La centralità del momento analitico conoscitivo e delle fasi di programmazione e progettazione
- Safety – Security – Emergency: l'incolumità della persona, gli strumenti di protezione, le soluzioni di emergenza
- Rischi – prevenzione – protezione – programmazione: eliminazione o riduzione del rischio?
- Le procedure e i documenti: adempimenti e finalità

La sicurezza del lavoro: i luoghi

- Il luogo di lavoro
- Il luogo di esecuzione della prestazione
- Il cantiere
- Il cantiere temporaneo o mobile
- Il luogo destinato a pubblica fruibilità

La sicurezza del lavoro: struttura dinamica del rapporto

- Presupposto: oneri e adempimenti di sicurezza (analisi – misure - gestione)
- Ipotesi: l'evento dannoso (il danno alla persona – il danno non patrimoniale – le malattie professionali)
- Conseguenze:
 - Le responsabilità: civile e penale
 - Il diritto al risarcimento
 - Il concorso di colpa del lavoratore

La sicurezza e il lavoro: i principi fondamentali

Art. 41 Cost.:

- Libertà di iniziativa economica
- Non in contrasto con l'utilità sociale
- Non recare danno alla sicurezza, libertà, dignità umana

(2087 c.c.: L'imprenditore è tenuto ad adottare l e misure che -secondo lavoro + esperienza + tecnica- sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro)

La sicurezza e il lavoro: i principi fondamentali

- Art. 1 co. 1 Cost.: L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro
- Art. 3 Cost.: uguaglianza sostanziale > rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana ed alla partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese
- Art. 4 Cost.: diritto (effettivo) al lavoro e dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della comunità
- Art. 35 Cost. la Repubblica: tutela il lavoro; cura l'elevazione e la formazione professionale dei lavoratori; promuove accordi internazionali per i diritti dei lavoratori.

La sicurezza e il lavoro: i principi fondamentali

- Art. 32 Cost.: salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività
- Art. 36 Cost.: diritto ad una retribuzione proporzionata al lavoro e sufficiente per esistenza libera e dignitosa
- Art. 37 Cost.: pari diritti per la donna lavoratrice; funzione familiare e protezione di madre e bambino; tutela e limiti per il lavoro minorile
- Art. 38 Cost.: mantenimento e assistenza sociale per inabili; diritto per i lavoratori a disporre di mezzi adeguati nel caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria
- Art. 46 Cost.: diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende

La sicurezza nell'esecuzione dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture: le norme applicabili

- Il d.lgs. 81 del 9 aprile 2008
- La legge regionale toscana 38 del 13 luglio 2007
- Il d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e il nuovo regolamento di attuazione
- Le normative di settore
- La legge 241 del 7 agosto 1990 n. 241
- Il codice civile

L'ambito di applicazione del d.lgs. 81 del 9 aprile 2008

ART. 3 COMMA 1

Il presente decreto legislativo si applica a
tutti i settori di attività,
privati e pubblici, e a
tutte le tipologie di rischio.

La definizione di lavoratore ex art. 2 d.lgs. 81 del 2008

Persona che,
indipendentemente dalla tipologia contrattuale,
svolge un'attività lavorativa
nell'ambito dell'organizzazione
di un datore di lavoro pubblico o privato,
con o senza retribuzione,
anche al solo fine di apprendere un mestiere,
un'arte o una professione,
esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari

I soggetti equiparati al lavoratore ex art. 2 d.lgs. 81 del 2008

Al lavoratore così definito è equiparato: il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso; l'associato in partecipazione di cui all'articolo 2549, e seguenti del codice civile; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini (alternanza studio-lavoro); l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione; i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile

Il datore di lavoro ex art. 2 d.lgs. 81 del 2008

il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la **responsabilità dell'organizzazione** stessa o dell'unità produttiva in quanto **esercita i poteri decisionali e di spesa**

Il datore di lavoro nella PA ex art. 2 d.lgs. 81 del 2008

il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il **funzionario** non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo **sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice** delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività', e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa.

In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro **coincide con l'organo di vertice medesimo**

Il dirigente ex art. 2 d.lgs. 81 del 2008

persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, **attuа le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando** su di essa

ATTENZIONE: IL DIRIGENTE EX TU-ELL E' CONCETTO
DIVERSO DAL DIRIGENTE EX TU-SICUREZZA

Il preposto ex art. 2 d.lgs. 81 del 2008

persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, **sovrintende** alla attività lavorativa e **garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione** da parte dei lavoratori ed esercitando un **funzionale potere di iniziativa**

Il responsabile dei lavori: ex art. 89 d.lgs. 81 del 2008

soggetto che può essere incaricato dal committente per svolgere i compiti ad esso attribuiti dal presente decreto; nel campo di applicazione del [decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#), e successive modificazioni, il responsabile dei lavori è il responsabile del procedimento

In base al d.lgs. 163/2006 ed al regolamento di attuazione:

Nel caso di committente PA:
**il responsabile del procedimento
assume il ruolo di responsabile dei lavori,**
ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e
salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro

Sulle responsabilità del committente: art. 93 d.lgs 81/2008

Il committente è esonerato dalle responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi limitatamente all'incarico conferito al responsabile dei lavori

Sulle responsabilità: art. 93 d.lgs 81/2008

La designazione del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori, non esonera il **committente o il responsabile dei lavori dalle responsabilità connesse alla verifica dell'adempimento della redazione da parte del coordinatore in fase di progettazione del piano di sicurezza e del relativo fascicolo** per il rispetto da parte del coordinatore per la esecuzione dei lavori dei compiti attribuiti dall'art. 92 co. 1

Cassazione Penale

29543 del 7 maggio 2009

A norma dell'art. 2, comma 1, lett. b), d.lg. 9 aprile 2008 n. 81, per "datore di lavoro" negli enti pubblici deve intendersi chi, in concreto, abbia il potere gestionale sui luoghi di lavoro: tale soggetto coincide con l'organo di vertice dell'ente, salvo che sia stato individuato il dirigente al quale spettano poteri di gestione ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nel solo caso in cui quest'ultimo sia preposto a un ufficio avente autonomia gestionale e sia dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. Tale disciplina è applicabile anche nel caso di un'azienda sanitaria del S.s.n., laddove il potere gestionale sui luoghi di lavoro, in mancanza di alcuna delega nei termini suindicati, spetta al direttore generale, cui appunto, a norma dell'art. 3 d.lg. 30 dicembre 1992 n. 502, come modificato dall'art. 4 d.lg. 7 dicembre 1993 n. 517, competono i poteri di gestione, in difetto di apposito trasferimento ai dirigenti

Cassazione Penale

11582 del 2 febbraio 2010

In tema di infortuni sul lavoro e delega di funzioni, il datore di lavoro individuale o l'amministratore delegato di una società possono delegare ad un terzo l'attuazione delle misure di prevenzione contro gli infortuni sul lavoro perché si tratta di compiti loro originariamente attribuiti, non rientra, invece, nel trasferimento di funzioni l'attività del dipendente che è chiamato solo a controllare l'adempimento delle misure anti-infortuni. È da escludersi, infatti, che possa rientrare nell'area della delega (e risultare perseguibile) l'attività di chi si limita a eseguire le direttive provenienti da chi è legittimato: si ha un vero trasferimento di funzioni solo se al delegato sono attribuiti poteri che originariamente spettano al delegante.

Cassazione Penale

11582 del 2 febbraio 2010

In materia di normativa antinfortunistica, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione non riveste un'originaria posizione di garanzia - tanto è vero che le sue inadempienze non sono penalmente sanzionate - e quindi non può direttamente intervenire per rimuovere le situazioni di rischio. Peraltro, può essere chiamato a rispondere degli eventi dannosi quando siano riconducibili anche all'omessa segnalazione di queste situazioni delle quali era a conoscenza o che avrebbe dovuto conoscere.

Cassazione Penale

2 febbraio 2010 n. 11579

La funzione delle misure di prevenzione.
Il concorso di colpa del lavoratore.
Sussiste solo se il lavoratore travalica la mera
esecuzione delle mansioni









Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione ex art. 2 d.lgs. 81 del 2008

persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi

Obblighi del datore di lavoro connessi con l'esecuzione dei contratti di appalto ex art. 26 d.lgs. 81/2008

- a) verifica l'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto 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'

Obblighi del datore di lavoro connessi con l'esecuzione dei contratti di appalto ex art. 26 co. 2 d.lgs. 81/2008

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.

Obblighi del datore di lavoro connessi con l'esecuzione dei contratti di appalto ex art. 26 co. 3 d.lgs. 81/2008

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 cio' non e' possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze.

Tale documento e' allegato al contratto di appalto o di opera e va adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture.

Obblighi del datore di lavoro connessi con l'esecuzione dei contratti di appalto ex art. 26 co. 3 ter d.lgs. 81/2008

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 cio' non e' possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze.

Tale documento e' allegato al contratto di appalto o di opera e va adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture.

Obblighi del datore di lavoro connessi con l'esecuzione dei contratti di appalto ex art. 26 co. 4 d.lgs. 81/2008

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

Obblighi del datore di lavoro connessi con l'esecuzione dei contratti di appalto ex art. 26 co. 5 d.lgs. 81/2008

Nei singoli contratti di subappalto, di appalto e di somministrazione ex art.

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 delle misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi in materia di salute e sicurezza sul lavoro derivanti dalle interferenze delle lavorazioni. I costi di cui primo periodo non sono soggetti a ribasso.

Obblighi del datore di lavoro connessi con l'esecuzione dei contratti di appalto ex art. 26 co. 6 d.lgs. 81/2008

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

Sicurezza e offerte anomale: Art. 86 d. lgs. 163/2006

3-bis. 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.

3-ter. Il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta

Sicurezza: valutazioni aggiuntive ex art. 14 LRT 38/2007

1. Le stazioni appaltanti valutano l'offerta, ai fini della aggiudicazione, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 83 del d.lgs. 163/2006 ed all'articolo 36 della presente legge, oltre che in base agli elementi disciplinati dai suddetti articoli, anche in base ai seguenti elementi:
 - a) misure aggiuntive o migliorative per la sicurezza e la salute dei lavoratori oggettivamente valutabili e verificabili, nel caso di contratti di lavori e di servizi;
 - b) requisiti di sicurezza connessi all'uso del bene, nel caso di contratti di fornitura.
2. Le misure e i requisiti di cui al comma 1 sono valutati in connessione con l'oggetto del contratto, sulla base di criteri indicati nel bando di gara.

Sicurezza: i costi ex art. 15 LRT 38/2007

Nella determinazione dell'importo a base di gara per l'esecuzione dell'opera o del servizio, le stazioni appaltanti tengono conto dell'incidenza dei costi della sicurezza e dei costi della manodopera

Sicurezza: le verifiche sull'appaltatore ex art. 16 LRT 38/2007

Le stazioni appaltanti procedono alla verifica dell'idoneità tecnico professionale riguardante il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro e le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili, prima dell'aggiudicazione definitiva. A tale fine, sentiti i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza provvedono a controllare il rispetto da parte dell'impresa dei seguenti adempimenti:

- a) la nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione
- b) la nomina del medico competente
- c) la redazione del documento di valutazione dei rischi
- d) adeguata e documentata formazione dei propri lavoratori in materia di sicurezza e di salute