

7. – COORDINAMENTO E COOPERAZIONE TRA SOGGETTI

7.1 - Gli appalti nell'art. 7 del Decreto Legislativo 626/94

Particolare attenzione il Datore di lavoro - tramite i Dirigenti, Responsabili e Preposti - deve porre in ordine al sistema dell'affidamento dei lavori e degli appalti. In tale direzione l'art. 7 del D. Lgs. 626/94 è rigoroso sia nelle richieste degli adempimenti sia nella previsione di sanzioni penali e amministrative che coinvolgono in maniera diretta il Datore di lavoro.

Il Coordinamento tecnico per la prevenzione degli Assessorati regionali alla Sanità, unitamente agli Enti nazionali di prevenzione, ha elaborato una specifica serie di linee guida in ordine all'applicazione del D. Lgs. 626/94, di cui una apposita dedicata ai contratti d'appalto e d'opera.

L'articolo citato, nel caso di affidamento dei lavori all'interno dell'ambiente di lavoro ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi introduce obblighi, sia a carico dei datori di lavoro committenti che dei datori di lavoro delle ditte incaricate della esecuzione dei lavori aggiudicati, che possono essere così riassunti:

- possesso di idonei requisiti tecnico-professionali (dell'appaltatore e/o del subappaltatore, (art. 7 comma 1 lett. a);
- fornitura di informazioni alla ditta appaltatrice da parte del datore di lavoro committente (art. 7 comma 1 lett. b) - es. SCHEDA 1 paragrafo 7.2;
- cooperazione fra datori di lavoro, appaltatori e committenti (intesi come i soggetti citati al comma 2);
- promozione della cooperazione e del coordinamento a carico del datore di lavoro committente (art. 7 comma 3).

In questo contesto i concetti di "requisito tecnico-professionale" e "coordinamento della prevenzione", oltre a costituire elemento di novità, assumono particolare rilievo in quanto la prevenzione degli infortuni legati all'affidamento di lavori all'interno della struttura aziendale, in termini quantitativi e di gravità, non può più prescindere da una valutazione preventiva, da parte del datore di lavoro committente, di capacità, risorse e modelli organizzativi posseduti e messi a disposizione dagli appaltatori.

7.2 - Compiti del committente – datore di lavoro

Questo obbligo del committente, espresso in precedenza nell'art. 5 del DPR 547/55 e relativo ai soli lavoratori autonomi, viene ora esteso nel D.Lgs. 626/94 a tutte le tipologie di appaltatori.

Le informazioni che il datore di lavoro committente deve fornire all'appaltatore devono essere tali ed in quantità sufficiente da permettere a quest'ultimo di valutare i rischi relativi all'ambiente di lavoro e di integrarli con quelli specifici della propria attività in modo da procedere alla predisposizione delle idonee misure di prevenzione.

Queste possono essere sinteticamente riassunte in informazioni relative:

- ai rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro (cicli di lavoro, macchine e impianti, prevenzione degli incendi, piani di emergenza, sostanze e preparati pericolosi, aree ad accesso controllato, etc.);

- alla presenza o assenza dei lavoratori del datore di lavoro committente durante l'esecuzione dei lavori;
- all'utilizzo di attrezzature e servizi del datore di lavoro committente per l'esecuzione dei lavori (compatibilmente con la normativa vigente);
- alla eventuale collaborazione dei lavoratori del datore di lavoro committente all'esecuzione dei lavori.

Durante l'esecuzione dell'opera, qualora questa evolva in modo diverso dal previsto (es.: per necessità o modifiche intervenute in corso d'opera) e modificando l'utilizzazione e l'organizzazione dei luoghi di lavoro (es.: eventuale accesso non previsto ad aree controllate), le informazioni fornite dal committente devono essere aggiornate in modo che l'appaltatore possa riformulare la relativa valutazione dei rischi, e/o il piano operativo di sicurezza.

Si tratta, nella sostanza, della messa a disposizione della ditta appaltatrice del documento di valutazione dei rischi, previsto dall'art. 4 del D. Lgs. 626/94, che deve essere già stato elaborato dal committente per i luoghi di lavoro.

A tale proposito può essere redatta una scheda sull'esempio del seguente modello (**Scheda 1**):

SCHEDA 1

Esempio di elenco delle informazioni che il **datore di lavoro** committente deve fornire alla ditta appaltatrice in merito ai rischi specifici presenti nell'ambiente di lavoro

Amministrazione/Ente.....

Sede legale

Luogo di lavoro/sito

Contratto di appalto per

Responsabile della sicurezza

Rappresentante dei lavoratori

Sede delle riunioni di coordinamento per gli interventi di prevenzione e protezione

.....

• Informazioni generali

- a) Capannoni/aree/locali ove debbono essere svolti i lavori (allegare copia della planimetria)
- b) Tipologia produttiva svolta nelle zone oggetto dei lavori;
- c) Numero di addetti operanti nella zona dei lavori e relativi orari per turni di lavoro.
- d) Disponibilità di servizi igienici, mensa, spogliatoi;
- e) Disponibilità di planimetrie su rete fognaria, telefonica, distribuzione acqua, gas combustibili o tecnici;
- f) Locale adibito al primo intervento di pronto soccorso/cassetta di pronto soccorso;
- g) Collocazione degli apparecchi telefonici da utilizzare per comunicazioni interne/esterne.
- h) Attrezzature di proprietà della ditta committente messe a disposizione con l'eventualità dell'uso promiscuo;
- i) Lavoratori del committente che collaborano con la ditta appaltatrice all'esecuzione dei lavori;
- j) Impianti pericolosi che devono essere assolutamente eserciti durante i lavori;
- k) Luoghi presso i quali è data la possibilità di organizzare un deposito dei materiali della ditta appaltatrice

• Informazioni specifiche

- a) Rischio elettrico
 - a 1) Distribuzione elettrica interna ed esterna, riferita agli impianti interrati, sotto traccia e/o aerei (allegare planimetria della distribuzione specificando le zone, se esistenti, con presenza di linee elettriche aeree con conduttori non protetti meccanicamente, per le quali i lavori debbono essere svolti ad una distanza superiore ai 5 metri);
 - a 2) Punti dell'alimentazione elettrica ove è possibile installare quadri elettrici di derivazione per eventuali allacciamenti;
- b) Rischio di esplosione o incendio; (descrivere i mezzi di estinzione e allegare planimetria delle zone a rischio di esplosione o incendio e collocazione dei mezzi di estinzione e delle vie di esodo)
- c) Piano di emergenza e/o comportamento da adottare in caso di emergenza;
- d) Zone interessate alla movimentazione e deposito di carichi;
- e) Zone per le quali devono essere adottate sistemi e misure di protezione particolari;
- f) Macchine o impianti per i quali devono essere adottati sistemi e misure di protezione particolari;
- g) Zone ad accesso controllato per le quali è necessaria un'autorizzazione scritta del committente o del responsabile alla sicurezza;
- h) Elenco prodotti e materiali pericolosi che possono essere presenti nelle aree interessate dai lavori di cui all'appalto;
- i) Luoghi per i quali è possibile l'esposizione, per i lavoratori dell'appaltante, ad agenti fisici o chimici;
- j) Luoghi per i quali è possibile l'esposizione, per i lavoratori dell'appaltante, ad agenti biologici;
- k) Per l'esecuzione dei lavori edili:
 - Tipologia dei solai, delle coperture o dei soppalchi ove la ditta appaltante deve eseguire lavori;
 - Accessi previsti da utilizzare per raggiungere le posizioni di lavoro in quota;
 - Eventuali sistemi di sicurezza da utilizzarsi in quota; (es. uso di cinture di sicurezza da collegare ad idonee strutture con funi di trattenuta già installati dal committente);
 - Altre informazioni che il committente ritiene opportuno fornire alla ditta appaltatrice.

7.3 - Idoneità tecnico-professionali dell'impresa e dell'appaltatore

Come già ampiamente descritto al paragrafo 2.1 (compiti e responsabilità del committente), l'art. 3, comma 8 del D.Lgs. 494/96, così modificato dal D.Lgs. 528/99, richiede che il committente verifichi l'idoneità tecnico-professionale dei soggetti che intervengono nella realizzazione dell'opera o della prestazione affidata. La modificata concezione di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, già introdotta proprio dall'art. 7 D.Lgs. 626/94 (datore di lavoro committente) ed intesa non più come sola applicazione di norme bensì come acquisizione di capacità organizzative e gestionali per la programmazione della prevenzione in azienda fa sì che anche l'interpretazione del concetto di requisito tecnico-professionale sia attualizzato e reso più consono alle esigenze introdotte dal decreto stesso.

In pratica l'identificazione del requisito non si esaurisce nell'accertamento del possesso delle capacità tecniche ad eseguire determinati lavori (o nella semplice verifica di possesso di iscrizione alla Camera di commercio), ma implica anche il possesso e la messa a disposizione di risorse, mezzi e personale adeguatamente organizzati al fine di garantire la tutela della salute e della sicurezza sia dei lavoratori impiegati a svolgere l'opera richiesta che di quelli del committente. In altre parole si concretizza nella capacità dell'appaltatore di realizzare l'opera affidatagli nel rispetto delle migliori condizioni di prevenzione e protezione.

Pertanto la capacità di pre-valutare i rischi e di individuare le misure di protezione in relazione all'opera da eseguire è da considerarsi come requisito tecnico-professionale che la ditta esecutrice deve possedere. Questa valutazione deve avere per oggetto il censimento dei rischi, l'esame degli stessi e la definizione delle misure di sicurezza relative, l'organizzazione del lavoro e la disponibilità di macchine ed attrezzature previste per la realizzazione dell'opera. Le macchine e gli impianti devono ovviamente essere corredati della dovuta documentazione inerente la loro conformità alle norme di sicurezza (es. libretti ponteggi, omologazione degli apparecchi di sollevamento, marchio CE delle attrezzature, ecc.).

L'acquisizione di queste informazioni è inoltre elemento necessario per la realizzazione del coordinamento degli interventi di protezione e prevenzione che il committente deve eventualmente attuare.

Indipendentemente da ciò il problema dei requisiti tecnico-professionali era già trattato all'art. 8 della L. 109/94 per l'esecuzione dei pubblici appalti e nella recente “Merloni ter” sono state introdotte significative modifiche, a cominciare dal titolo dell'articolo avente per oggetto “Qualificazione” ovviamente ricondotto alle imprese.

L'Ente appaltante, fermo restando il contenuto dei bandi di gare come definiti nel DPCM 10 gennaio 1991 n.55, può accertare i profili professionali delle maestranze impiegate, il programma degli investimenti attuati e previsti sulla sicurezza e i requisiti tecnico-professionali nelle fasi di qualificazione delle gare d'appalto mediante, per esempio, i modelli di cui agli allegati a) e b) del presente documento (come da art. 3, comma 8 del D.Lgs. 494/96).

In caso di subappalto l'appaltatore verifica l'idoneità tecnico-professionale dei subappaltatori secondo le norme previste dall'art. 34 della legge quadro n. 415 del 18 novembre 1998 sugli appalti pubblici.

7.3.1 - Legge 327 del 07/11/2000 (legge Salvi)

In merito alla idoneità tecnico-organizzativa ed economica dell'appaltatore va presa in esame anche la legge n. 327/2000 (legge Salvi) costituita da un solo articolo, essa, modifica e integra l'elenco dei requisiti previsti dall'art. 8 della legge 109/94 s.m.i. (Legge Merloni ter) e dal regolamento di pre-qualificazione delle imprese, il DPR n. 34/2000.

Il rispetto delle norme di sicurezza e l'adeguatezza del valore economico in relazione al costo del lavoro entrano a far parte dei requisiti che le imprese devono dimostrare in fase di qualificazione delle gare per lavori pubblici.

L'obiettivo del disposto legislativo è di arginare il fenomeno, attraverso il quale alcune imprese predispongono offerte con ribassi d'asta che incidono negativamente sulla sicurezza dei lavoratori occupati e sui contributi previdenziali ed assicurativi.

La norma ha lo scopo di garantire la libera concorrenza, nel rispetto dei principi sociali e della sicurezza sul lavoro.

Dalla lettura della stessa, si riscontrano almeno due principali nuovi obblighi, essi sono:

- 1) Valutazione da parte degli enti appaltanti (relativamente alle opere pubbliche, gli appalti di servizi e forniture) che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro;
- 2) Verifica dell'avvenuto adempimento, da parte dell'azienda aggiudicataria dell'appalto e/o servizio, degli obblighi di sicurezza previsti dalla vigente normativa.

Con l'emanazione della legge 327/2000, l'obiettivo posto dal legislatore in merito alla sicurezza, riguarda "la verifica sull'avvenuto adempimento, da parte dell'azienda, degli obblighi di sicurezza previsti dalla normativa vigente".

La normativa vigente in materia è complessa, tutto ruota comunque sugli adempimenti previsti dal D. Lgs. 626/94 s.m.i., perno centrale del sistema della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Gli adempimenti principali sono:

- a) Avvenuta valutazione dei rischi e relativa predisposizione del documento di prevenzione e protezione, ex art. 4 comma 1 e 2 D. Lgs. 626/94 s.m.i..
- b) Avvenuta nomina del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP), ex art. 4 D. comma 4 lett. a) Lgs. 626/94 s.m.i..
- c) Avvenuta nomina, nei casi previsti, del Medico Competente, ex art. 4 comma 4 lett. c) D. Lgs. 626/94 s.m.i..
- d) Avvenuta consultazione del Rappresentante dei lavoratori per la Sicurezza (RLS/RLST).
- e) Designazione degli addetti al servizio antincendio, primo soccorso ed emergenze, ex art. 4 comma 5 lett. a) D. Lgs. 626/94 s.m.i..
- f) Avvenuta informazione dei lavoratori sui rischi presenti nelle attività lavorative, ex art. 21 D. Lgs. 626/94 s.m.i..
- g) Avvenuta formazione dei lavoratori, nei casi di nuove assunzioni, cambiamento di mansioni, introduzione di nuove tecnologie, ex art. 22 D. Lgs. 626/94 s.m.i..
- h) Informazione dei fornitori (e subappaltatori) esterni, sui rischi presenti negli ambienti di lavoro, e verifica della loro idoneità tecnico-professionale, ex art. 7 D. Lgs. 626/94 s.m.i..

La legislazione vigente prevede poi altri adempimenti, ad esempio; la valutazione dei rischi per esposizione al rumore (art. 40 D. Lgs. 277/91) o la predisposizione della valutazione del rischio di incendio e del relativo piano di evacuazione (DM 10 Marzo 1998).

7.4 – Cooperazione tra datori di lavoro committenti e appaltatori

La cooperazione tra lavoratori di diverse imprese nello svolgimento di un lavoro in uno stesso ambiente è una prassi consolidata da tempo e legata alla naturale socializzazione che si crea fra le persone; questa si attua molto spesso attraverso l'uso promiscuo di attrezzature.

L'art. 7 del D.Lgs. 626/94, nel riconoscere in modo implicito questa situazione, prescrive che la cooperazione e la collaborazione non siano esclusivamente limitate alla sola realizzazione dei lavori ma anche estese alla prevenzione dei rischi sul lavoro; inoltre ai datori di lavoro (committenti, appaltatori o lavoratori autonomi) viene chiesto di informarsi reciprocamente sull'andamento della situazione dal punto di vista della sicurezza e della salute e di intervenire per eliminare quei rischi dovuti, come negli appalti scorporati o promiscui, alle interferenze fra i lavori di diverse imprese e all'uso comune delle attrezzature.

Qualunque sistema mirato ad eliminare i rischi citati, deve essere comunque attuato attraverso il coordinamento degli interventi di prevenzione e protezione, il coordinamento deve essere opportunamente documentato attraverso i verbali di riunione.

7.4.1 – Obblighi del committente datore di lavoro

In base all'art. 7 del D.Lgs. 626/94 la consistenza degli obblighi del committente nei confronti dell'appaltatore viene ad assumere una portata più ampia rispetto alle norme precedenti definite all'art. 5 del DPR 547/55. Ora il committente non può più limitarsi ad "informare l'appaltatore dei rischi presenti in ambiente di lavoro" trascurando poi nel seguito la concreta gestione della sicurezza. In base al comma 3, deve promuovere la cooperazione e il coordinamento degli interventi di prevenzione e protezione.

Emerge la chiara volontà del legislatore di determinare una maggiore responsabilizzazione del committente nel rapporto con l'appaltatore sugli aspetti di sicurezza del lavoro di quest'ultimo, sciogliendo di fatto qualsiasi equivoco sulla presunta possibilità di "non ingerenza" del committente che spesso ha favorito condizioni di rischio per assenza di organizzazione del complessivo lavoro delle imprese contemporaneamente presenti. Il nuovo ruolo del committente non ha certo le caratteristiche di una "ingerenza" quanto piuttosto quelle di una concreta e fattiva collaborazione (cooperazione) e di coordinamento per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Questa volontà era già in parte precedentemente emersa nella Legge 55/90 all'art. 18 dove, pur con campo di applicazione limitato agli appalti pubblici e con finalità anche diverse dalla sicurezza ma comunque positive anche per quest'ultima, il committente era posto al centro di una rete di relazioni con gli appaltatori nella quale doveva svolgere una vera e propria attività di controllo sugli obblighi (contribuzione, previdenza, assicurazione, sicurezza, legalità) di quest'ultimi.

Di conseguenza, si impone un coordinamento e una cooperazione tra le varie imprese, per evitare che l'attività di una esponga a pericolo l'incolumità dei dipendenti delle altre. L'onere del coordinamento attribuito al committente non elimina la responsabilità dell'appaltatore per i rischi propri dell'attività specifica.

Un efficace coordinamento presuppone quindi sia la determinazione di opportune regole di comportamento, sia la programmazione degli interventi di prevenzione, sia l'organizzazione della necessaria vigilanza anche attraverso una verifica della concreta attuazione delle misure di sicurezza.