

Indicazioni utili per una circolare in merito ad alcuni aspetti del titolo IV del Decreto 81/08.

Criticità e proposte di indirizzo

Il documento è stato costruito recuperando quanto è stato elaborato da Regioni, Province o singole ASL: non è perciò originale ma in buona parte condiviso con operatori di realtà diverse.

Si è cercato di evidenziare i punti critici della Legge ma anche i punti di forza, proponendo una lettura mirata il più possibile all'utilità preventiva.

Non si è voluto entrare in aspetti interpretativi non di competenza delle Regioni

1. Committente e Responsabili dei lavori

Il D.lgs 81/08 all'art. 89 comma 1 lettera c) definisce il responsabile dei lavori come:

“soggetto incaricato, dal committente” della progettazione o del controllo dell'esecuzione dell'opera; tale soggetto coincide con il progettista per la fase di progettazione dell'opera e con il direttore dei lavori per la fase di esecuzione dell'opera. Nel campo di applicazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, e successive modificazioni, il responsabile dei lavori è il responsabile unico del procedimento”

E' facoltà, non obbligo, del committente nominare il responsabile dei lavori; il committente può infatti farsi carico personalmente degli obblighi di cui all'art. 90. Se nominato il responsabile dei lavori è:

- il progettista nella fase progettuale
- il direttore dei lavori in fase esecutiva dell'opera.

Nel caso in cui il progettista e/o il direttore dei lavori rifiutino l'incarico di responsabile dei lavori, il committente potrà avvalersi comunque di dette figure accollandosi gli obblighi di cui all'art. 90, ovvero conferire l'incarico di progettista e direttore dei lavori ad altri soggetti.

La disposizione non è retroattiva.

Quando la progettazione sia svolta da più progettisti specializzati per settori (cemento armato, impianti elettrici, impianti idraulici ,,,) coordinati da un responsabile, la legge non pare stabilire vincoli e pertanto è valida una nomina di responsabile dei lavori verso chiunque del gruppo di progettisti;

Nel caso venisse incaricato un Responsabile dei lavori diverso, rispettivamente da progettista e direttore lavori, l'incarico è inefficace e gli obblighi restano in capo al committente.

Per lavori che non prevedono la figura del progettista e/o direttore lavori il committente può nominare chiunque; la nomina è valida se fatta con diligenza in eligendo.

Per gli appalti pubblici il responsabile dei lavori, la cui nomina è facoltativa, è il Responsabile Unico del Procedimento.

Ai fini della definizione di eventuali controversie è consigliabile che l'incarico di responsabile dei lavori sia in forma scritta, datata e controfirmata dalle parti per accettazione. La individuazione infatti, del momento di passaggio delle funzioni dal responsabile dei lavori per la fase di progettazione a quello per il controllo dell'esecuzione, è rilevante, in quanto trasferisce obblighi fra i quali si evidenzia quello della verifica dell'idoneità tecnico professionale della impresa affidataria, la cui individuazione avviene proprio nel passaggio dalla fase di progetto a quella di esecuzione.

Cosa può fare l'Organo di Vigilanza quando un responsabile dei lavori non coincide con i soggetti nominabili (progettista, direttore lavori)?

- a) ***informare il committente che la nomina non è valida e che quindi non è sgravato di nessuna responsabilità***
- b) ***informare il nominato responsabile dei lavori che non ha titolo a svolgere la funzione.***

2. Coordinatore della sicurezza

- ❑ Rispetto al d. lgs 494/96 viene modificata la definizione del coordinatore per l'esecuzione dei lavori, art 89 f): *"soggetto incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori, dell'esecuzione dei compiti di cui all'articolo 92, che non può essere il datore di lavoro delle imprese esecutrici o un suo dipendente o il responsabile del servizio di prevenzione e protezione da lui designato"*

La nuova definizione è più restrittiva della precedente e mira ad evitare commistioni tra controllore per conto del committente (il coordinatore), e controllato (l'impresa).

Viene previsto, all'art 98, l'obbligo della verifica di apprendimento al termine dei corsi di formazione, i cui contenuti minimi e criteri organizzativi, riportati nell'allegato XIV, sono stati profondamente ristrutturati *"E' inoltre previsto l'obbligo di aggiornamento a cadenza quinquennale della durata complessiva di 40 ore"*.

- ❑ La formulazione del comma 11 dell'articolo 90 ha suscitato innumerevoli dubbi interpretativi: attualmente sono allo studio proposte di modifica tese a chiarire e semplificare il dettato normativo, pur rispettando la sentenza di infrazione della Corte di Giustizia Europea del 25 luglio 2008, verso la Repubblica Italiana, per trasposizione non corretta nell'ordinamento italiano della direttiva 92/57, in ordine all'obbligo di "designazione di uno o più coordinatori". Allo stato attuale il comma 11 dispone che per lavori privati non soggetti a permesso di costruire, anche in presenza di più imprese, non sia obbligatoria la nomina del coordinatore per la progettazione. È tuttavia previsto che in presenza di più imprese il committente o il responsabile dei lavori nomini il Coordinatore per l'esecuzione dei lavori, con compiti di redazione del piano di sicurezza e coordinamento e del fascicolo, quando previsto.
- ❑ Con l'introduzione dell'impresa affidataria, e la modifica dei contenuti minimi del piano di sicurezza di cui all'allegato XV – p.to 2.1.2.c) *"una relazione concernente l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi in riferimento all'area ed all'organizzazione dello specifico cantiere, alle lavorazioni interferenti ed ai rischi aggiuntivi rispetto a quelli specifici propri dell'attività delle singole imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi"* - p.to 2.2.3 *"in riferimento alle lavorazioni ... effettua l'analisi dei rischi aggiuntivi, rispetto a quelli specifici propri dell'attività delle singole imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi"*, il ruolo del coordinatore per l'esecuzione, fermi restando gli obblighi di cui all'articolo 92, risulta spostato più chiaramente verso gli aspetti di coordinamento delle imprese, di gestione delle lavorazioni interferenti e dei rischi connessi con l'area di cantiere, di prevenzione dei rischi aggiuntivi, applicando ed aggiornando le disposizioni del piano di sicurezza e coordinamento.
Nella valutazione dell'idoneità dei POS, dovrà pretendere che siano redatti secondo quanto previsto dall'allegato XV e contengano le misure preventive e protettive integrative del PSC.

3. Impresa affidataria

Si sottolinea l'importanza dell'introduzione in campo normativo del nuovo soggetto (non presente nel decreto 494/96 e smi).

Il D.lgs 81/08 all'art. 89 comma 1 lettera i) definisce l'impresa affidataria:

"impresa titolare del contratto di appalto con il committente che, nell'esecuzione dell'opera appaltata, può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi"

Il committente è tenuto a valutarne l'idoneità tecnico professionale, come definita alla lettera l) dell'articolo 89, con le modalità di cui all'allegato XVII.

L'affidataria deve avere l'idoneità tecnico-professionale di cui alla lettera l) del medesimo articolo 89:

"possesso di capacità organizzative, nonché disponibilità di forza lavoro, di macchine e di attrezzature, in riferimento alla realizzazione dell'opera."

E' condiviso dal Coordinamento delle Regioni, dal Ministro del Lavoro e della Salute, dagli Enti Centrali, che il possesso di capacità organizzative obbliga l'affidataria ad essere presente con proprio personale in cantiere per assolvere i compiti di vigilanza, verifica e coordinamento di cui al successivo articolo 97.

La disponibilità di forza lavoro, macchine ed attrezzature, permette all'affidataria, per la realizzazione in tutto o in parte dell'opera che le è stata affidata dal committente, di utilizzare ditte o lavoratori autonomi in subappalto, di cui dovrà valutare preventivamente l'idoneità tecnico-professionale, anche in termini di forza lavoro, macchine e attrezzature

L'impresa affidataria acquisisce compiti complessi, così come definiti dall'articolo 97, interfacciandosi con il coordinatore per l'esecuzione ("*verifica la congruenza dei pos delle imprese esecutrici rispetto al proprio prima della trasmissione al coordinatore per l'esecuzione*"), rendendosi responsabile della sicurezza di tutti i lavori presi in appalto dal committente ("*vigila sulla sicurezza dei lavori affidati e sull'applicazione delle disposizioni e delle prescrizioni del piano di sicurezza e coordinamento*") e coordinando le misure generali di tutela di cui all'articolo 95 e gli obblighi dei datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti di cui all'articolo 96.

Si evidenzia come, fatte salve le dirette responsabilità delle singole imprese esecutrici, la vigilanza sulle stesse deve essere effettiva e può essere attuata con l'applicazione di sistemi di gestione della sicurezza che prevedano soggetti incaricati e procedure.

Da quanto sopra ne consegue che l'impresa affidataria non può essere, un lavoratore autonomo, e neppure un mero soggetto finanziario.

Come può sostanzarsi l'ispezione in cantiere nei confronti dell'impresa affidataria?

L'affidataria ha compiti di vigilanza sulla sicurezza e sul rispetto dei contenuti del PSC su tutto il cantiere o, in subordine, su tutte le lavorazioni prese in appalto, sia che le esegua direttamente sia che siano eseguite da ditte, o lavoratori autonomi, in subappalto diretto o tramite una catena di subappalti.

Sono escluse dalla vigilanza dell'affidataria le violazioni puntuali ed estemporanee che rimangono in capo unicamente alla specifica impresa.

Si riportano di seguito alcune esemplificazioni dell'obbligo di vigilanza dell'affidataria, sicuramente non esaustivi e da inquadrare di volta in volta nella situazione più complessiva del cantiere:

- o Il consentire l'ingresso e l'uso in cantiere di macchine ed attrezzature non sicure da parte del subappaltatore comporta la mancata vigilanza;
- o La rimozione/non uso della cuffia della sega circolare da parte di un lavoratore non sostanzia omessa vigilanza
- o Consentire che entrino imprese subappaltatrici e lavoratori autonomi senza i DPI previsti, o non vengano abitualmente usati, comporta la mancata vigilanza;
- o Il singolo lavoratore che dismette l'uso di un DPI non comporta omessa vigilanza
- o Opere provvisorie non mantenute in efficienza comporta la mancata vigilanza
- o Se in una situazione di idoneità delle opere provvisorie una squadra di lavoratori della subappaltatrice manomette/rimuove degli apprestamenti di difesa in aree definite non vi è omessa vigilanza, purché le carenze non permangano nel tempo
- o Consentire la realizzazione di opere provvisorie difformi dai requisiti stabiliti da PSC e POS, comporta la mancata vigilanza

L'Organo di Vigilanza in caso di presenza di violazioni attribuibili all'impresa affidataria, si potrà trovare di fronte a due casi principali:

- a) pur disponendo di personale adatto la affidataria non individua i soggetti incaricati della sicurezza in quel cantiere**, in violazione all'articolo 97 comma 1, che potrà essere sanato con l'individuazione del o dei soggetto/i incaricato/i della vigilanza
- b) l'impresa non ha in organico personale adatto/sufficiente da adibire alla vigilanza**, risultando; senza i requisiti tecnico-professionali per l'assunzione del ruolo di affidataria; in questo caso si può configurare una responsabilità del committente/responsabile dei lavori nella selezione dell'impresa affidataria (idoneità tecnico professionale).

4. Lavoratori autonomi

L'articolo 21 segna una differenza significativa rispetto alla normativa precedente in ordine agli obblighi di sicurezza dei lavoratori autonomi (e delle imprese familiari), figure molto rappresentate nei cantieri edili. *„devono:*

utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al titolo III:

munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III;

munirsi di apposita tessera di riconoscimento ...”

Inoltre al comma 2 dello stesso articolo 21: “... *hanno facoltà di:*

beneficiare della sorveglianza sanitaria ...

partecipare ai corsi di formazione ...”

Vi sono poi gli obblighi inseriti nel titolo IV, di adeguarsi alle indicazioni del CSE (art 94) e di rispettare quanto previsto dal PSC e dal POS della ditta dalla quale hanno avuto i lavori in subappalto (art 100 comma 3).

Pertanto:

- o se un lavoratore autonomo esegue lavori in quota senza l'utilizzo (o utilizzo gravemente improprio) del previsto sistema anticaduta è passibile di sanzione amministrativa per violazione dell'art. 21
- o così come se utilizza attrezzature in difformità a quanto previsto dal titolo III
- o in cantiere è tenuto a rispettare le procedure di sicurezza previste dal PSC o dal POS dell'impresa di riferimento
- o è bene ribadire che l'impresa affidataria ha una responsabilità in vigilando anche sui lavoratori autonomi
- o il datore di lavoro che inserisca nell'organizzazione della propria impresa un lavoratore autonomo, assume nei confronti dell'autonomo gli stessi obblighi che ha verso i propri lavoratori subordinati

Per quanto riguarda l'obbligo di formazione e di sorveglianza sanitaria, se qualche dubbio può sorgere dalla lettura del punto 2 d) dell'allegato XVII, si precisa che c'è accordo tra Regioni, Ministero e Istituti Centrali, nel sostenere che non si tratta di obbligo, salvo norme specifiche, ma di possibilità.

5. Sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo

In assenza del DURC, del PSC, del Fascicolo o della Notifica preliminare è prevista la sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo (*Art. 90 comma 9 e 10*)

Compito dell'Organo di Vigilanza, oltre ai provvedimenti prescrittivi nei confronti dei contravventori, è trasmettere all'amministrazione concedente la segnalazione di avvenuto accertamento della mancanza della documentazione ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza..

Sarà compito dell'amministrazione concedente vigilare sul rispetto dei provvedimenti.

6. Gravi violazioni ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (allegato I decreto 81/08)

Una novità di assoluta rilevanza anche per i cantieri edili è contenuta nell'articolo 14 “*disposizione per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*”

Si prevede che a seguito di riscontro di reiterate e gravi violazioni di cui all'allegato I, l'organo di vigilanza possa adottare provvedimenti di sospensione dell'attività dell'impresa e inoltrare segnalazione all'autorità di vigilanza sui lavori pubblici, ai fini dell'emissione di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni.

Molte delle violazioni riportate nell'allegato sono proprie dell'attività edile, anche se ve ne sono alcune che, a giudizio unanime, non possono essere ascritte all'impresa; è perciò possibile ed auspicabile che nel decreto correttivo venga avviato al problema.

Per quanto riguarda il concetto di «reiterate violazioni» il Ministero del lavoro, con lettera circolare del 22 agosto 2007, ribadita con circolare n 24 del 14 novembre 2007, ha chiarito che deve intendersi il ripetersi di una violazione della stessa indole nell'arco di 5 anni.

In merito alla reiterazione del reato è ovvio che sarà necessario predisporre un sistema informativo in grado di raccogliere le contravvenzioni su un territorio quantomeno regionale

In allegato sono proposti dei moduli utilizzabili per i provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale e dell'efficacia del titolo abilitativo.