

DOCUMENTO PER IL MINISTRO DEL LAVORO ON. CATALFO

1) CRITICITA' DELL'ALLEGATO 7 AL DPCM

a) Seconda pagina dell'ALLEGATO 7 del DPCM (pag.45 dello stesso, riga 26)

...I committenti, attraverso i coordinatori per la sicurezza, vigilano affinché nei cantieri siano adottate le misure di sicurezza anticontagio"

Com'è noto, la funzione del Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione assume i compiti di "alta vigilanza" come confermato dalle sentenze della Suprema Cassazione degli ultimi anni, in quanto l'obbligo di vigilare sull'operato dei lavoratori è affidato, com'è ovvio, al Datore di lavoro, al dirigente ed al preposto. Pertanto, tale previsione è in contrasto con le norme vigenti

b) Sesta pagina dell'ALLEGATO 7 del DPCM (pag.49 dello stesso, riga 30 terz'ultimo punto)

Al punto 5 del Protocollo, ovvero misure relative ai "**Dispositivi di Protezione Individuale**", si riporta che "*il coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione, con il coinvolgimento del RLS o, ove non presente, del RLST, adegua la progettazione del cantiere alle misure contenute nel presente protocollo, assicurandone la concreta attuazione*".

Tale indirizzo è inapplicabile per ovvi motivi, in quanto il documento elaborato dal CSP è un **documento di progetto, e non riguarda la fase di apertura del cantiere, per cui non vi è ancora l'appaltatore né l'RLS**. Inoltre, la previsione, sempre introdotta nel Protocollo di cui all'allegato 7, per cui sarebbe necessario che il PSC sia recepito dal RLS, appare non solo inutile ma anche foriera di confusione di ruoli, in quanto il Datore di lavoro nella predisposizione del Protocollo delle misure anticontagio e già in precedenza del Piano Operativo della Sicurezza a cura dell'impresa, è tenuto a "*consultare preventivamente e tempestivamente il RLS/RLST*". E'soltanto questa la sede utile e logica per la partecipazione del RLS/RLST.

c) Nona pagina dell'ALLEGATO 7 del DPCM (pag.52 dello stesso, penultima riga)

TIPIZZAZIONE, RELATIVAMENTE ALLE ATTIVITA' DI CANTIERE, DELLE IPOTESI DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ DEL DEBITORE, ANCHE RELATIVAMENTE ALL'APPLICAZIONE DI EVENTUALI DECADENZE O PENALI CONNESSE A RITARDATI O OMESSI ADEMPIMENTI:

[...]

*“... La ricorrenza delle predette ipotesi deve essere attestata dal **coordinatore per la sicurezza nell'esecuzione dei lavori** che ha redatto l'integrazione del Piano di sicurezza e di coordinamento”.*

Il Protocollo affida al CSE il compito di attestare la ricorrenza delle seguenti 5 ipotesi:

- *Il mancato espletamento nei termini dell'ordine di DPI nel caso di lavorazioni che impongano distanze interpersonali inferiori al metro (nella impossibilità di altre soluzioni organizzative);*
- *L'impossibilità di consumare pasti mantenendo specifiche distanze, in spazi comuni il cui accesso non possa essere contingentato, o privi di ventilazione adeguata;*
- *L'impossibilità di riorganizzare il cantiere ed il relativo cronoprogramma delle lavorazioni nel caso di un accertato caso di COVID-19 e della necessità di quarantena per tutti i lavoratori che abbiano avuto contatto con esso;*
- *L'impossibilità di reperire strutture recettive disponibili laddove sia previsto il pernottamento ed il dormitorio non abbia caratteristiche minime di sicurezza previste;*
- *L'indisponibilità di approvvigionamento di materiali, mezzi, attrezzature, maestranze funzionali alle specifiche attività del cantiere.*

che costituiscono una “tipizzazione pazzia”.

Questo approccio introdurrebbe una standardizzazione nei contratti tale da consentire al CSE di escludere automaticamente la responsabilità del debitore (di cui agli artt. 1218 e 1223 del c.c.) sulla base della attestazione di una o più delle predette ipotesi. Ciò appare un profilo di illegittimità in quanto i compiti del CSE, fissati da norme di rango superiore, in primis il D.Lgs.81/2008 e il D.Lgs. 50/2016 (Codice Appalti attinente i contratti pubblici), non comprendono quanto previsto nel protocollo. Infatti l'appaltatore è interamente ed unicamente responsabile dell'organizzazione di mezzi, attrezzature, maestranze, forniture e quant'altro in cantiere. **Le succitate attestazioni pertanto riguardano fatti e circostanze il cui accertamento non può rimanere nella disponibilità del CSE** che non può essere onerato della redazione di tali stesse attestazioni.

d) Coinvolgimento del CSE, al pari dell'autorità sanitaria, per la scelta delle mascherine chirurgiche
E' errato, a nostro avviso, quanto riportato nell'allegato 7 “Protocollo cantieri” del Dpcm 26/04/2020 al paragrafo 5 terzo punto laddove vengono attribuite indicazioni al CSE in merito al possibile utilizzo di mascherine, come di seguito riportato da testo originale:

*“in caso di difficoltà di approvvigionamento e alla sola finalità di evitare la diffusione del virus, potranno essere utilizzate mascherine la cui tipologia corrisponda alle **indicazioni dall'autorità sanitaria e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori** ove nominato ai sensi del D.Lgs. 81/2008”*

Si evidenzia che tale attribuzione di compiti per il CSE è in contrasto con quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008 in quanto spetta alle autorità sanitarie valutare tale scelta poiché la mascherina chirurgica non rappresenta uno strumento di protezione classificabile come DPI (dispositivo di protezione individuale) relativo ad un rischio specifico aziendale, ma un dispositivo sostitutivo previsto dalle stesse autorità sanitarie per l'intera popolazione.

2. ONERI DELLA SICUREZZA E COSTI DELLA SICUREZZA

La tematica assume importanza cogente in quanto, indubbiamente, le imprese saranno gravate, in forza dell'emergenza COVID-19, di ulteriori costi, sia quelli contemplati nell'aliquota percentuale dei cosiddetti costi generali, sia per i "costi della sicurezza", non soggetti a ribasso d'asta. I CSE devono sicuramente provvedere ad indicare i secondi, mentre per quanto riguarda i primi (oneri della sicurezza) è necessario il coinvolgimento dei direttori dei lavori e dei committenti attraverso il RUP. Al fine di dirimere quelli che saranno sicuri contenziosi tra imprese esecutrici e stazioni appaltanti, Governo e Ministeri competenti devono provvedere, al più presto, allo studio delle misure più opportune (di carattere economico con opportuni fondi a tale tematica dedicati), in maniera tale da mitigare i danni derivanti dalla pandemia COVID-19. Inoltre le Regioni devono, al più presto, emanare i necessari aggiornamenti ai loro prezzari relativamente ai costi suddetti.

3) ESCLUSIONE RESPONSABILITA' PENALE

Considerato che le attività dei cantieri mobili sono normate dal DLgs 81/08 che prevede la individuazione di alcune figure professionali cui sono conferite specifiche responsabilità ed alta vigilanza; tra queste, il Responsabile dei Lavori nel primo caso ed i coordinatori in fase di progettazione ed esecuzione, nel secondo caso.

Valutato inoltre che tutto il personale di vario livello quotidianamente impegnato nelle attività di cantiere (tecnici, operaio specializzati, operai comuni, operatori su macchine ecc.) è esposto al rischio contagio e per questo è stato emanato un puntuale protocollo dal MIT (allegato 7 al DPCM del 26/04/2020), volti a tutelare i suddetti lavoratori.

Preso atto del giusto riconoscimento della tutela dell'infezione da COVID 19 come infortunio sul lavoro (circolare INAIL n° 13 del 13/04/2020), si ritiene che ciò non può comportare per i soggetti identificati dal DLgs 81/08 responsabilità aggiuntive rispetto a quelle legate all'obbligo delle previsioni e del controllo di specifiche misure riguardanti il singolo cantiere.

Infatti episodi di contagio riscontrati in un cantiere in cui sono state previste ed attuate tutte le misure dovute, stante la elevata possibilità di aver potuto contrarre la malattia al di fuori della recinzione di un cantiere pur correttamente attrezzato per contrastare l'emergenza, non devono generare responsabilità delle figure professionali di cui sopra.

Provare, quindi con certezza, il nesso causale tra lo svolgimento dell'attività lavorativa e l'aver contratto COVID-19, anche in considerazione delle scarse evidenze scientifiche ad oggi esistenti sui veicoli di contagio, risulta pressochè impossibile.

Pertanto, ferma restando la volontà di garantire ogni più ampia tutela ai lavoratori colpiti dalla pandemia COVID-19, è necessario allo stesso tempo escludere qualsiasi effetto e/o responsabilità in capo ai CSP e CSE, che per norma di legge e giurisprudenza consolidata, svolgono nei cantieri un'attività di "alta vigilanza".

Per quanto sopra si richiede una norma che recepisca formalmente il disposto dell'articolo 5, comma 4, e che quindi, escluda la responsabilità penale, civile ed ex legge n° 231/2001 del CSP e CSE, considerato che i protocolli costituiscono attuazione della valutazione del rischio fatta dal Governo e che il loro adempimento equivale alla massima sicurezza possibile, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 2087 c.c. (ndr., quest'ultima parte, in giallo, l'ho copiata dal documento ANCE con le opportune modifiche sostituendo al "datore di lavoro" "CSP e CSE")

4)FORMAZIONE: CORSI ABILITANTI A MANSIONI TECNICHE SPECIFICHE. CORSI FAD

Sulla materia la Rete ed i Consigli nazionali aderenti collaborano da tempo regolarmente con le Istituzioni, assicurando anche, per legge, i corsi di formazione e di aggiornamento professionale dei propri iscritti.

Anche nell'attuale fase di emergenza si assicura la più ampia disponibilità a collaborare con codesto Ministero per la continuazione dell'erogazione dei corsi di formazione necessaria. Nelle more delle regole dei Protocolli è tuttavia al momento vietata l'erogazione dei corsi che in tema di sicurezza e salute sul lavoro gli Accordi Stato-Regioni-Province Autonome prevedono essere somministrati obbligatoriamente in aula. Si richiede pertanto per il conseguimento dei requisiti di abilitazione la possibilità, sia in questa fase di estrema emergenza sia in una fase successiva probabilmente caratterizzata da regole specifiche in materia di contatto sociale, di erogare i corsi di formazione abilitanti tramite FAD (formazione a distanza) nel rispetto dei requisiti necessari quali ad esempio la contemporaneità dell'erogazione della formazione via videoconferenza e dei relativi testi

di apprendimento ai discenti. Valutare infine, la concreta possibilità di rendere sempre e comunque fattibili i corsi di formazione a distanza, anche dopo la cessazione dell'emergenza COVID-19.

5) LA PROBLEMATICA DEI CONTROLLI IN CANTIERE. UNICITÀ DELL'AZIONE

Al fine di garantire un costante e continuo controllo nei cantieri sull'adempimento dei dettami previsti dall'81/2008, è necessario, e sicuramente ormai maturo, intervenire unificando in unico ente le suddette attività di controllo oggi esercitate da più soggetti (ASL, carabinieri, ispettorati). Infatti tale attività esercitate dai suddetti enti sono poco coordinate e mai condivise. Ricostituire tale attività di controllo, sicuramente importante al pari dell'attività di prevenzione, ad un unico ente nazionale, con ovvie diramazioni territoriali permetterebbe al contempo sia un'azione efficace ma anche un non indifferente risparmio di risorse economiche ed umane. Si ritiene in tal senso che sia l'Ispettorato Nazionale del Lavoro il naturale ente preposto a tale attività.

6) PROPOSTE DI MODIFICA AL D.Lgs. 81/2008

Sulla base dell'esperienza derivata da quasi 11 anni di attività con il testo unico, il CNI ha ritenuto opportuno analizzare approfonditamente l'articolato normativo individuando le criticità, le incongruenze, le lacune, proponendo migliorie ed ipotesi di modifiche.

Considerando che il D.Lgs. 81/2008 complessivamente è un documento che è entrato nell'ottica di tutti i soggetti del settore e filosoficamente oltre che conforme alla normativa europea è comunque ormai testato anche a livello giurisprudenziale, il gruppo si è dato come obiettivo quello di revisionare l'intero documento aggiornandolo con quelle che sono le normative di settore eliminando pertanto le incongruenze e mettendo invece in evidenza le criticità riscontrate in questi anni di applicazione.

Si può affermare che le modifiche suggerite oltreché non avere nessun impatto economico sono altresì proposte che vanno verso il progetto della semplificazione amministrativa.

Sommariamente si possono descrivere come meglio di seguito espone.

Con riferimento considerato il ruolo protagonista delle aziende nella gestione delle attività lavorative e conseguentemente nella tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, al titolo I si può segnalare la grave mancanza del testo unico di non prevedere per il datore di lavoro alcun percorso formativo inerente il tema della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e quindi rendendolo in taluni casi totalmente avulso da tali problematiche.

Al titolo IV invece si è voluto mettere a punto alcuni retaggi normativi che non facilitano l'attività di

gestione e controllo, piuttosto rendono alquanto difficile la lettura del D.Lgs. 81/2008.

Si può parlare sicuramente dell'articolo 90 comma 11 che pur puntando alla semplificazione normativa non comporta sicuramente una diminuzione degli Infortuni.

Si è invece messo a punto tutto il percorso inerente la trasmissione della notifica preliminare, a partire dai soggetti che devono riceverla fino a chiarire anche quali devono essere le modalità di riammissione nel momento in cui la notifica non venga effettuata nei tempi prestabiliti dalla norma.

Altro aspetto che è stato sempre dibattuto negli ultimi anni e che si è voluto cercare di definire, riguarda la gestione dell'ingresso in cantiere da parte di soggetti o imprese non prettamente inerenti alle attività di cantiere; oggi infatti ci si trova a disquisire sulla possibilità di applicazione l'articolo 96 piuttosto che dell'articolo 26.

Le proposte di modifiche e/o integrazioni al testo sono riportate all'allegato 1 del presente documento.