

ATTO n. 176

“Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità”

Titolo I

**CAPO III – RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA
SUL LAVORO**

ART. 20 (Modificazioni al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

Le disposizioni di cui all'articolo 20 recano modifiche al decreto legislativo n. 81/2008 al fine di semplificare e razionalizzare la materia della salute e sicurezza sul lavoro.

Il testo proposto introduce alcuni elementi di razionalizzazione e parziale semplificazione in materia di sicurezza sul lavoro ma sarebbe auspicabile cogliere l'occasione per una efficace azione di rivisitazione del D.Lgs. n. 81/2008, con particolare riferimento al Titolo IV sui cantieri temporanei o mobili. In tale ambito Ance ha molto apprezzato il ripristino della formulazione del campo di applicazione del suddetto Titolo, che oggi esclude, tra gli altri, piccoli lavori con durata presunta non superiore ai dieci uomini giorno.

L'attuale disposizione infatti può rappresentare un espediente che consente agli operatori economici - a prescindere dalla natura dei lavori ma solo in funzione della loro entità - di fuoriuscire da ogni tipo di controllo, dal momento che l'esclusione dal campo di applicazione del Titolo IV permette al committente e/o all'affidatario di non effettuare la verifica dell'idoneità tecnico professionale delle imprese esecutrici, che prevede, tra l'altro, l'esibizione del documento unico di regolarità contributiva e del documento di valutazione del rischio.

Ciò a tutto discapito della selezione di un mercato in cui operino soggetti dotati di un minimo di qualificazione.

Di seguito si riportano osservazioni e proposte relative alle norme contenute nel decreto e ulteriori proposte integrative non prese in considerazione dal Legislatore.

In riferimento al **comma 1** del suddetto articolo, si osserva quanto segue.

Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro

Alla lettera c) la modifica è volta a ridurre i componenti della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro. Tale riduzione determinerebbe una minore rappresentatività delle parti sociali (organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale) il cui numero di esperti passerebbe da 10 a 6. La minore rappresentatività si tradurrebbe in marginalità soprattutto in ambito di votazione.

Commissione interpellì

Alla lettera d) si estende alla Regioni e Province autonome la facoltà di formulare quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro alla Commissione per gli interpellì. Si rileva tuttavia che la Commissione è già composta, tra gli altri, da quattro rappresentanti delle Regioni e Province autonome. Con la modifica, pertanto, i Soggetti che compongono la Commissione si troverebbero a rispondere a quesiti da essi stessi posti. Si ricorda che le indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti costituiscono criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio dell'attività di vigilanza.

Strumenti tecnici predisposti da Inail

Alla lettera e) si prevede che l'Inail, anche in collaborazione con le Aziende sanitarie locali, renda disponibili al datore di lavoro strumenti tecnici e specialistici per la riduzione dei livelli di rischio. La previsione renderebbe di fatto cogenti gli strumenti messi a disposizione da Inail e Asl in materia di prevenzione dei rischi. Dovrebbe invece essere garantita una positiva flessibilità in capo al datore di lavoro che sceglie le misure da mettere in atto per ridurre i livelli di rischio in funzione della loro efficacia e non necessariamente sulla base delle indicazioni fornite dall'Inail o dall'Asl.

Apparato sanzionatorio

Alla lettera l) l'appesantimento delle sanzioni, legato alla violazione di una medesima disposizione che coinvolga più lavoratori, non può essere condiviso in quanto le diverse basi dimensionali delle aziende presenti sul territorio non consentono di stabilire un parametro oggettivo e di equità sanzionatoria. Pertanto, tenuto conto delle particolari condizioni di difficoltà economica in cui versano le imprese a seguito della nota crisi del mercato produttivo si richiede di confermare l'attuale sistema e misure sanzionatorie.

Potere di disposizioni

Alla lettera r) è prevista la sostituzione dell'articolo 302-bis del D. Lgs. n. 81/08, riguardante il potere di disposizione. Il nuovo comma 1 prevede che gli organi di vigilanza impartiscano disposizioni esecutive ai fini dell'applicazione delle norme tecniche e delle buone prassi, laddove il D. Lgs. n. 81/08 non contenga disposizioni tecniche specifiche. La nuova formulazione elimina il riferimento alla volontarietà dell'adozione di norme tecniche e buone prassi da parte del datore di lavoro rendendo di fatto queste ultime cogenti, in contrasto con le definizioni di cui all'articolo 2. Peraltro si sottolinea che l'acquisto delle norme tecniche è oneroso; inoltre con la nuova formulazione, si introducono sanzioni a carico del datore di lavoro per il mancato rispetto delle disposizioni impartite dall'organo di vigilanza per un adempimento sino ad oggi a carattere volontario.

ULTERIORI PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE

Al fine di completare il percorso di semplificazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, si propone di valutare l'inserimento delle seguenti proposte.

Verifiche delle attrezzature di lavoro

Prima del decreto n. 69/2013, cosiddetto “del Fare”, la verifica delle attrezzature di lavoro era demandata esclusivamente a soggetti pubblici (INAIL e ASL). Con il decreto “del Fare” il legislatore ha apportato una liberalizzazione, seppur parziale, al sistema delle verifiche, aprendo ai soggetti privati, ma senza equipararli in tutto ai soggetti pubblici; lo ha fatto per le verifiche successive ma non per la prima verifica che rimane di competenza esclusiva dell’INAIL che, se non vi provvede nel termine di 45 dalla richiesta, autorizza il datore di lavoro a rivolgersi ad un soggetto privato.

Si propone di porre sullo stesso piano enti pubblici e soggetti privati abilitati, eliminando i passaggi inutili e dispendiosi oggi previsti. La proposta di equiparazione dei soggetti privati abilitati a quelli pubblici risponde alla esigenza espressa dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (v. lettera al Ministero delle attività produttive e al Ministero del lavoro del 4 ottobre 2006) e della Commissione europea (decisione 4 aprile 2006) di evitare situazioni monopolistiche, quale quella prevista dal comma 11 dell’art. 71 del d.lgs. n. 81/2008 a favore delle strutture pubbliche di controllo.

Controlli delle attrezzature di lavoro

Le attrezzature di lavoro devono essere sottoposte a controlli periodici e straordinari a cura del datore di lavoro, volti ad assicurare il buono stato di conservazione e l’efficienza ai fini di sicurezza delle stesse attrezzature.

I risultati di tali controlli devono essere riportati per iscritto e conservati per almeno tre anni, ai sensi dell’articolo 71, comma 9, del D. Lgs. n. 81/2008 e s.m.i..

Tre anni di conservazione dei documenti appare un lasso di tempo la cui lunghezza non è dimostrabile abbia influenza sulla reale efficienza delle attrezzature. Non si ha infatti notizia che alcuna attrezzatura sia soggetta, secondo le indicazioni dei fabbricanti o le norme di buona tecnica, a controlli periodici di frequenza minima pari a tre anni.

Di conseguenza, il datore di lavoro deve conservare i risultati di numerose verifiche effettuate sullo stesso componente o accessorio delle attrezzature (a titolo

esemplificativo, nel caso di controlli trimestrali, ben dodici sono i risultati da conservare).

Si ritiene che, per una reale sicurezza delle attrezzature nonché ai fini dei necessari controlli degli organi di vigilanza, siano sufficienti i risultati dei più recenti controlli effettuati e non anche quelli di tre anni addietro. Si propone di ridurre il periodo di tenuta dei risultati dei controlli da tre a un anno.

Valutazione rischio rumore

La valutazione del rischio di esposizione al rumore durante il lavoro (articolo 190 del decreto legislativo n. 81/2008) è effettuata tramite misurazioni strumentali.

In un settore come quello delle costruzioni, tale valutazione è sicuramente complessa per la molteplicità delle macchine utilizzate, delle lavorazioni e delle condizioni operative ad esse associate che richiederebbero di eseguire un numero smisurato di rilevamenti, con la continua elaborazione della valutazione del rischio e conseguenti calcoli per l'individuazione del livello di esposizione dei lavoratori e dei più idonei dispositivi di protezione individuale per l'udito.

Si ritiene che la valutazione del rischio rumore, e non solo una stima preventiva dello stesso, dovrebbe poter essere effettuata ricorrendo alle banche dati sul rumore approvate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro.

A rafforzare la proposta di un possibile utilizzo delle banche dati rumore, vi è l'incongruità dell'articolo 190, comma 2, che prevede il ricorso inderogabile alle misurazioni per la valutazione del rischio rumore, con il comma 2 dell'articolo 202 del D.Lgs. 81/2008, che invece, per la valutazione del rischio vibrazione, offre l'opportunità di ricorrere a banche dati ISPESL (ora INAIL) o regionali, o, in loro assenza, anche alle informazioni fornite dal costruttore delle attrezzature.

Va altresì rilevato che quanto disposto nelle procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 29, comma 5, del D.Lgs 81/2008, che prevede l'utilizzo di banche dati, è inapplicabile per il rischio rumore, poiché incoerente con quanto previsto dal citato articolo 190, comma 2.

Ad oggi, l'unica banca dati validata dalla Commissione consultiva permanente è quella realizzata dal CPT di Torino in collaborazione con INAIL Direzione Regionale Piemonte. I dati ivi contenuti sono stati ottenuti attraverso misurazioni effettuate con strumentazione e protocolli di misura rispondenti alle norme tecniche vigenti. Inoltre, le misure di pressione sonora definiscono nel dettaglio il tipo di macchina (marca, modello, anno di produzione ecc.) e l'attività durante la quale è stata eseguita la misurazione.

Obblighi dell'impresa affidataria

Occorre limitare la portata, e l'interpretazione che erroneamente ne consegue, dell'articolo 97 del decreto legislativo n. 81/08 relativamente al ruolo dell'impresa affidataria, da intendersi di supervisione delle condizioni generali di sicurezza del cantiere, e non, come ad oggi comunemente avviene, di puntuale controllo e vigilanza sulle singole attività lavorative svolte dalle imprese esecutrici.

Al contempo è opportuno limitare il coinvolgimento dell'impresa affidataria sulla verifica dei singoli POS (Piani operativi di sicurezza) delle imprese esecutrici, agevolando il rapporto diretto tra queste ultime ed il Coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione.

Occorre, infine, evitare interpretazioni errate e fuorvianti del ruolo di dirigente e preposto, da sempre funzioni esclusivamente di gerarchia aziendale, lasciando quindi come eventuale l'incarico a questi ultimi dei compiti di cui all'articolo 97, al pari di altri soggetti scelti dal datore di lavoro.

La verifica delle condizioni di sicurezza dei lavori affidati può essere svolta da soggetti, specificamente incaricati, diversi dal datore di lavoro dell'impresa affidataria e la stessa verifica deve essere limitata agli aspetti organizzativi generali inerenti alle interferenze con i propri subappaltatori. La verifica, inoltre, non deve essere riferita ai rischi specifici propri delle attività dei soggetti subappaltatori e deve svolgersi in attuazione delle disposizioni e delle prescrizioni del piano di sicurezza e coordinamento.

Il datore non deve verificare la congruenza dei Piani operativi di sicurezza rispetto al proprio ma solo trasmettere gli stessi al Coordinatore in fase di esecuzione, che ne effettua la verifica di idoneità.

Per lo svolgimento delle attività definite all'articolo 97 del D. Lgs. n. 81/08, il datore di lavoro dell'impresa affidataria può avvalersi di soggetti diversi dai dirigenti e dai preposti purché in possesso di adeguata formazione.

Piano operativo di sicurezza

Pur in mancanza di una esplicita disposizione normativa, il piano operativo di sicurezza, in quanto documento di valutazione dei rischi per lo specifico cantiere, viene sovente interpretato dagli organi di vigilanza come soggetto all'obbligo di data certa ovvero, in alternativa, di sottoscrizione da parte del datore di lavoro, del RSPP, del RLS e del medico competente, al pari appunto del documento di valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 28, comma 2, del D. Lgs. n. 81/2008 e s.m.i..

Tale interpretazione, da cui ovviamente discende la relativa sanzione in caso di inadempimento, costituisce una notevole complicazione burocratica per le imprese. La certezza della data tramite autenticazione da parte di un notaio o altro pubblico ufficiale autorizzato allo scopo rappresenta infatti un onere non secondario; la controfirma da parte dei diversi soggetti consiste in un dispendio temporale potenzialmente elevato, dal momento che implica la trasmissione del piano a ciascuno degli stessi soggetti o la loro presenza sul cantiere interessato.

Vanno qui sottolineate le differenze tra documento di valutazione dei rischi e piano operativo di sicurezza: il primo, riguardante i rischi propri dell'attività d'impresa, è un documento attinente l'organizzazione aziendale ed è correttamente soggetto alla data certa ovvero alla controfirma da parte dei diversi soggetti previsti, i quali costituiscono figure di riferimento per l'intera azienda; il secondo, invece, fa riferimento ai rischi dello specifico cantiere, la cui durata è limitata nel tempo, di conseguenza l'assoggettamento agli stessi obblighi di data certa o di trasmissione ai soggetti aziendali (la cui conoscenza dello specifico cantiere non può dirsi scontata) appare gravoso.

Al fine di velocizzare e semplificare gli adempimenti ricadenti sul datore di lavoro dell'impresa esecutrice in materia di piano operativo di sicurezza, si dovrebbe escludere che lo stesso piano sia soggetto all'obbligo di data certa o di controfirma da parte dei diversi soggetti aziendali.

Notifica preliminare

Si rende necessario, al fine di ottimizzare l'interazione tra i diversi organi e di consentire, nella fase preliminare delle opere, una mappatura di tutti i lavori edili sul territorio, realizzare su scala nazionale un progetto informatico che preveda l'invio telematico della notifica preliminare, di cui all'art. 99 del D.Lgs. n. 81/08 e smi., anche alle Casse Edili, nonché l'obbligo sanzionato del suo aggiornamento.

I dati obbligatori della notifica, contenuti nell'allegato XII al testo unico della sicurezza, dovrebbero essere integrati da una serie di informazioni relative ai singoli cantieri dell'impresa e all'intera filiera degli eventuali subappalti assegnati, all'importo presuntivo del valore del subappalto e delle singole prestazioni d'opera, nonché con i dati relativi alla parte di lavoro effettuato dai lavoratori autonomi e dalle imprese non edili. Inoltre, occorre introdurre una norma che sanzioni il caso di mancato aggiornamento della notifica.

Infine, si evidenzia la necessità di implementare la categoria degli Enti destinatari delle informazioni contenute nella notifica preliminare; infatti, oltre alle ASL e alle DPL, occorre inserire anche le Casse Edili, al fine di costituire una banca dati di settore e alla mappatura completa dei cantieri sul territorio, anche per una più attenta verifica delle condizioni di regolarità delle imprese.

Titolo II

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RAPPORTO DI LAVORO

L'Art. 1, comma 6, lett. b) della L. n. 183/2014, allo scopo di conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, prevede *“Eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi,*

giurisprudenziali o amministrativi”. Tra queste, meritano una particolare attenzione e, pertanto, necessitano per il settore edile l’introduzione di specifiche norme, quelle relative alla disciplina dell’istituto della trasferta, del licenziamento per fine cantiere, del part-time.

Trasferta

Alla luce delle difformità interpretative relative alla normativa da applicare all’istituto della trasferta per i settori industriali caratterizzati da prestazioni lavorative svolte al di fuori della sede di lavoro, o di assunzione, in ragione della particolare specializzazione dell’attività esercitata, si ritiene indispensabile fornire un chiarimento univoco che dirimi in via definitiva le criticità operative sinora rilevate dagli operatori economici, in particolare edili.

Nel corso degli anni, peraltro, è stata emanata dal Ministero del Lavoro la Risoluzione n. prot. 25/1/0008287, del 20 giugno 2008, specifica per il settore edile, con la quale viene ammessa l’applicabilità della disciplina della “trasferta occasionale” (art.51, co.5, DPR 917/1986) alle indennità corrisposte ai lavoratori edili, assunti presso la sede del proprio datore di lavoro ed inviati in trasferta, per l’espletamento delle proprie mansioni, al di fuori del Comune in cui è sita la medesima.

Analogamente, sono stati approvati due Ordini del Giorno, il n. 9/2852/12 del 2007 e il n. 9/5109-AR/66 del 2012, con i quali il Governo si è impegnato a precisare espressamente l’applicabilità della suddetta disciplina della trasferta occasionale anche alle indennità corrisposte ai lavoratori edili.

E’ proprio anche in virtù di tali indicazioni amministrative che, nel corso degli ultimi anni, le imprese edili hanno applicato ai propri operai la disciplina della “trasferta occasionale” (di cui al comma 5 dell’art.51 del TUIR – D.P.R. 917/1986).

Pertanto, si ritiene necessario chiarire che, per le attività lavorative effettuate al di fuori del territorio comunale ove è ubicata la sede di lavoro, o la sede di assunzione, s’intendono comunque applicabili le disposizioni in materia di trasferta occasionale di cui all’articolo 51, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917, qualora nel contratto individuale di lavoro non sia espressamente

stabilito che l'espletamento delle stesse debba avvenire in luoghi sempre variabili e diversi.

Pertanto, trattandosi di norma di interpretazione autentica, non deriverebbero nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica

Si potrebbe, inoltre, prevedere, in via subordinata, l'introduzione di una disposizione che stabilisca dei limiti temporali che definiscano in maniera inequivocabile il passaggio dalla trasferta occasionale alla trasferta abituale (in analogia a quanto previsto per il pubblico impiego), con contestuale norma di interpretazione autentica (quindi con efficacia retroattiva) che riconosca sino alla nuova disposizione l'applicabilità per tali fattispecie dell'art. 51 comma 5 del DPR n. 917/86.

Licenziamento fine cantiere/fine fase lavorativa

Sempre nell'ambito del percorso di semplificazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi, si ritiene di fondamentale importanza, nell'ambito della revisione della disciplina normativa in materia di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, definire in maniera inequivocabile l'istituto specifico per l'edilizia del licenziamento per fine cantiere e per completamento delle diverse fasi lavorative.

Tali tipologie di licenziamento rappresentano uno strumento attraverso il quale poter declinare le effettive e specifiche esigenze di un settore lavorativo caratterizzato da peculiarità non sottovalutabili.

E' necessario, pertanto, introdurre una norma d'interpretazione autentica delle disposizioni di cui all'art. 24, co. 4 della L. n. 223/91, art. 2, co. 34, let. B, della L. n. 92/2012, art. 7, co. 4 della L. n. 76/2013 che disciplinino tali tipologie di licenziamento in cui rientrano anche quelle ipotesi di interruzione del rapporto di lavoro a seguito della conclusione della specifica attività funzionale al graduale esaurimento delle singole fasi lavorative, pure non necessariamente legate da una continuità temporale.

Part-time

Con riguardo poi all'Istituto del part-time, recentemente oggetto di rivisitazione formale sistematica dell'impianto normativo nell'ambito del codice dei contratti, si

segnala una criticità dalla lettura del relativo decreto che, nell'abrogare il D.lgs. n. 61/2000, non ha espressamente riportato la norma fondante su cui si basa la disciplina del part-time per la categoria operaia dell'intero comparto edile.

Si propone pertanto l'inserimento di una specifica previsione che chiarisca, in maniera inequivocabile, che i contratti collettivi dell'edilizia prevedono, per la categoria degli operai, specifiche modalità di attuazione della disciplina contrattuale del part-time, necessaria in considerazione delle peculiarità che caratterizzano le attività edili, al fine di contrastare, il ricorso improprio al contratto a tempo parziale con l'individuazione di specifici limiti quantitativi relativi alle assunzioni di operai.

Tutti i contratti collettivi dell'edilizia, infatti, già contemplano disposizioni relative al contingentamento, definite ai sensi dell'art. 1, comma 3, del D.Lgs n. 61/2000, la cui delega non è stata riportata nell'ambito della nuova disciplina del part-time contenuta nel D.Lgs n. 81/2015, creando quindi possibili problematiche di natura interpretativa.

Sulla base anche dei chiarimenti ministeriali, forniti con l'Interpello n. 8/2011, e sulla scia delle istruzioni diramate in proposito dagli Istituti Inps e Inail, tale proposta emendativa consente pure di mantenere l'applicazione della contribuzione virtuale laddove non siano rispettati i limiti contrattualmente stabiliti.

La previsione della specifica disposizione, risulta essere fondamentale anche in virtù della necessità di arginare il fenomeno del lavoro sommerso e ai fini dell'attestazione della regolarità contributiva delle imprese.
