

# La sicurezza nei cantieri edili approfondimenti e ultime modifiche alla normativa

## Premessa

L'introduzione dei bonus fiscali nell'ambito dell'efficientamento energetico e sismico ha determinato un incremento del numero delle aziende di settore, degli addetti, dei cantieri e delle ore lavorate.

E, parallelamente, **un incremento del numero degli infortuni e dei decessi conseguenti.**

Tra le cause di questo drammatico trend, una situazione di **incertezza normativa** che ha spinto molti operatori del settore ad accelerare le attività lavorative per raggiungere i traguardi di volta in volta introdotti dal legislatore, anche attraverso il ricorso al cosiddetto "effetto annuncio", di cui sono noti gli effetti deleteri.

Ed è purtroppo plausibile immaginare che questa situazione – resa evidente soprattutto nella "corsa" al rispetto delle scadenze del bonus facciate - possa ripetersi nel futuro, in relazione alla scadenza di altre tipologie di bonus.

Le importanti modifiche introdotte alla fine del 2021 in merito alle **procedure di qualificazione delle aziende**, nonché al **D.Lgs. 81/2008** – di seguito illustrate - devono essere lette come un tentativo di porre un argine a tale situazione.

## INDICE

<b>Il Certificato di congruità della manodopera</b> .....	2
<b>Le modifiche al D.Lgs. 81/2008</b> .....	5
La sospensione dell'attività imprenditoriale.....	5
Il ruolo del reposto.....	6

## Il Certificato di congruità della manodopera

Il Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 143 del 25 giugno 2021, in vigore dal 1° novembre 2021, ha introdotto il **Certificato di congruità della manodopera**: in discussione già dal 2010 (se ne faceva cenno anche nel CCNL – Contratto collettivo nazionale di lavoro), è finalizzato a **fare emergere il lavoro irregolare nei cantieri e a contrastare il dumping contrattuale in edilizia**.

Più un generale, è **uno strumento che consente la verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione dei lavori edili**, basato su una serie di indicatori *ad hoc* previsti nell'accordo collettivo tra aziende e sindacati, stipulato il 10 settembre 2020.

Il sistema è molto simile a quello degli ex studi di settore (ai quali certamente si ispira), ma con alcune peculiarità: **si applica ai cantieri denunciati alla Cassa Edile successivamente al 1° novembre 2021 aventi importo dei lavori pari ad almeno 70mila euro per i lavori privati; per i lavori pubblici non c'è un limite di importo minimo, e pertanto si applica a tutti i cantieri**.

Si sottolinea, inoltre, che **il certificato è necessario al fine del pagamento del saldo all'impresa affidataria**, e che il riferimento agli interventi oggetto di congruità è quello di cui **all'allegato X del D.Lgs. 81/2008**, riportante l'elenco dei lavori edili o di ingegneria civile.

L'allegato al DM 143/2021, che si riporta a seguire, consta di una tabella nella quale sono indicate **le percentuali di manodopera attese per le diverse tipologie di lavoro**.

---

### Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 143 del 25 giugno 2021 Verifica della congruità della manodopera impiegata nei lavori edili

Indici di congruità definiti con l'Accordo collettivo del 10 settembre 2020

CATEGORIE	Percentuali di incidenza minima della manodopera sul valore dell'opera
1 OG1 - Nuova edilizia civile, compresi impianti e forniture	14,28%
2 OG1 - Nuova edilizia industriale, esclusi impianti	5,36%
3 Ristrutturazione di edifici civili	22,00%
4 Ristrutturazione di edifici industriali, esclusi impianti	6,69%
5 OG2 - Restauro e manutenzione di beni tutelati	30,00%
6 OG3 - Opere stradali, ponti, etc.	13,77%
7 OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	10,82%
8 OG5 - Dighe	16,07%
9 OG6 - Acquedotti e fognature	14,63%
10 OG6 - Gasdotti	13,66%
11 OG6 - Oleodotti	13,66%
12 OG6 - Opere di irrigazione ed evacuazione	12,48%
13 OG7 - Opere marittime	12,16%
14 OG8 - Opere fluviali	13,31%
15 OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	14,23%
16 OG10 - Impianti per la trasformazione e distribuzione	5,36%
17 OG12 - OG13 - Bonifica e protezione ambientale	16,47%

Mentre il classico DURC relativo alla congruità contributiva si riferisce alle singole imprese e ai singoli lavoratori autonomi presenti in cantiere, **il Certificato di congruità della manodopera si riferisce al cantiere nel suo complesso**. Nella banca dati delle Casse Edili, oltre all'impresa affidataria, anche le imprese esecutrici subappaltatrici provvederanno alla denuncia del rispettivo personale nell'ambito del cantiere specifico, ad integrazione della manodopera dichiarata dall'affidataria stessa.

La **procedura per la richiesta** del Certificato di congruità della manodopera prevede che l'impresa affidataria ne faccia richiesta - a fine lavori - alla Cassa Edile dove è situato il cantiere.

La Cassa Edile - **nel termine di 10 giorni**, e dopo aver verificato il numero di giornate lavorative denunciate dall'impresa per lo specifico cantiere - può trovarsi in una delle seguenti condizioni:

- a. le ore denunciate per il cantiere **sono congrue** con l'importo desumibile dalla tabella allegata al DM 143/2021: si procede, quindi, al rilascio del Certificato di congruità e la Committenza può procedere al versamento del saldo;
- b. le ore denunciate per il cantiere **non sono congrue** con l'importo desumibile dalla tabella allegata al DM 143/2021: la Cassa Edile, quindi, invita l'impresa affidataria a regolarizzare la propria posizione entro 15 giorni.

In caso di **richiesta di regolarizzazione**, l'impresa è tenuta ad inoltrare **eventuale documentazione che possa dimostrare il raggiungimento delle giornate richieste**, ad esempio attraverso **costi non transitati nella banca dati della Cassa Edile**, e pertanto non inclusi nel computo finale della manodopera impiegata; l'impresa potrà quindi segnalare il **ricorso a lavoratori autonomi, noli o distacchi di personale**, indicando le rispettive giornate lavorative.

**Ove non si raggiunga l'entità di manodopera richiesta**, l'impresa sarà tenuta al **versamento della differenza tra quanto atteso e quanto versato**: a questo proposito vengono considerate valide le sole giornate denunciate alla Cassa Edile di riferimento che siano state regolate economicamente con il rispettivo versamento; le giornate dichiarate, ma per le quali non è stato ancora versato il relativo contributo, non vengono conteggiate come valide.

E' consentito uno **scostamento del 5% tra il valore atteso e il valore dichiarato** purchè sia rilasciata una **specifico dichiarazione del direttore dei lavori a giustificazione dello stesso**, determinato ad esempio dalla maggiore incidenza del materiale, che riduce l'entità della manodopera necessaria.

Trascorsi i 15 giorni concessi all'impresa dalla Cassa Edile, **in assenza di regolarizzazione** (mancato invio di dati giustificativi o versamento della differenza), l'impresa affidataria viene iscritta nella **Banca delle imprese irregolari e tale status si ripercuote sul rilascio del successivo DURC contributivo on line**.

Nasce, conseguentemente, **la problematica relativa all'impresa che opera su più cantieri**, alla quale viene sospeso il rilascio del DURC contributivo on line: **lo status sopra descritto**, infatti, **si ripercuoterà non solo sul cantiere specifico, ma su tutti quelli nei quali il Committente o il responsabile dei lavori dovranno acquisire il DURC della medesima impresa**.

In questo contesto, assume ancora maggiore rilevanza **la verifica dell'idoneità tecnico professionale dell'impresa affidataria**, durante la quale sarà possibile **prevedere l'entità della manodopera attesa dalla norma e verificarne la congruità** secondo le previsioni della stessa (organico medio annuo, ricorso al subappalto, distacchi, eccetera).

Il **cronoprogramma** sarà lo strumento che consentirà di analizzare i lavori anche in relazione a questo aspetto specifico: **la durata dei lavori rapportata all'importo di contratto**, infatti, **potrà consentire di verificare se detto importo sarà coerente con la tempistica indicata, anche ai fini della salute e della sicurezza dei lavoratori** relativamente, ad esempio, alle **interferenze** che si verranno a determinare in relazione al numero di addetti previsti in contemporanea in cantiere. Il rischio di una **estremizzazione della concentrazione di imprese operanti in contemporanea** andrà, ad esempio, a collidere con l'eventuale previsione del coordinatore della sicurezza - in fase di progettazione - di **effettuare determinate lavorazioni in assenza di interferenza**.

E' possibile effettuare, analogamente a quanto avviene con il computo degli uomini-giorno (D.Lgs. 81/2008, art. 89 c. 1 lett. g), una **previsione dell'incidenza di manodopera attraverso il simulatore di congruità presente nel programma predisposto dalle Casse Edili**: se ne riporta di seguito un esempio.

Attività prevalente	OG1 – Nuova edilizia compresi impianti e forniture
Percentuale manodopera attesa per l'attività	14,28%
Importo complessivo cantiere	€ 1.000.000,00
Importo lavori edili	€ 700.000,00
Paga media oraria	€ 11,00
Importo manodopera atteso	€ 700.000,00 x 14,28% = € 99.960,00
Imponibile cassa edile corrispondente	€ 99.960,00 / 2,5 = € 39.984,00
Numero di ore richieste	€ 39.984,00 / €/ora 11,00 = ore 3.634,90 > ore 3.635
Corrispondente a numero di giorni/risorsa	454,40 (3635 ore / 8 ore di lavoro al giorno )

Per ottenere il certificato di congruità della manodopera, l'impresa affidataria (e tutti i subappaltatori) dovranno aver denunciato complessivamente **almeno 454,4 giorni/risorsa di manodopera** alle Casse Edili, oppure dimostrare il raggiungimento o giustificare lo scostamento fino al 5%, come indicato in precedenza.

Il DL 21 ottobre 2021, n. 146 recante “Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili” è stato convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2021, n. 215 con riferimento al Capo III “Rafforzamento della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”; è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 del 20.12.2021 ed è entrato in vigore il 21.12.2021.

Intervenuto su diversi articoli del D.Lgs. 81/2008, in questa sede ci si sofferma su quelli di maggiore impatto.

## Le modifiche al D.Lgs. 81/2008

### La sospensione dell'attività imprenditoriale

La normativa ha introdotto la competenza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro su tutti i luoghi di lavoro, attribuendo i medesimi compiti e poteri sino ad ora attribuiti alle Aziende Sanitarie Locali.

Ai fini del contrasto al lavoro irregolare e delle inadempienze in materia di salute e sicurezza, è stato modificato l'allegato I del D.Lgs. 81/2008 in relazione alle fattispecie di violazioni rilevate durante i servizi ispettivi di accesso nei luoghi di lavoro.

Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale prevista dall'art. 14 del D.Lgs. 81/2008 (che, si rammenta, è elemento da acquisire secondo l'allegato XVII ai fini dell'idoneità professionale delle imprese), non scatterà più in caso di reiterata inadempienza, ma avrà la sua efficacia dalla prima rilevazione. In particolare, la sospensione opererà in presenza di almeno il 10% di lavoratori irregolari (prima era il 20%); la sospensione non opererà, invece, in caso di presenza di un unico addetto, ferme restando le altre sanzioni previste.

All'emanazione del DL 21 ottobre 2021, n. 146 è seguita la circolare n. 03 del 9 novembre 2021 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nella quale sono state impartite le prime indicazioni operative; successivamente è stata emanata la circolare n. 04 del 9 dicembre 2021, volta a fornire ulteriori chiarimenti in merito. Invitando alla lettura della suddetta circolare esplicativa, si ritiene opportuno - in questa sede - soffermare l'attenzione su alcuni aspetti relativi a specifiche fattispecie di violazione previste dal sopra citato allegato I.

#### a. Mancata elaborazione del DVR

In caso di mancata presenza del DVR, il provvedimento di sospensione viene differito alle ore 12:00 del giorno successivo, per consentire al datore di lavoro di esibire il documento avente data certa, come previsto dall'art. 28 comma 2 del D.Lgs. 81/2008. Si applica comunque l'art. 29 comma 4 dell'81: *“Il DVR ed il DUVRI devono essere custoditi presso l'unità produttiva alla quale si riferisce la valutazione dei rischi”*.

#### b. Mancata formazione e addestramento

Il provvedimento di sospensione viene adottato solo quando è prevista la partecipazione sia a corsi di formazione, sia all'addestramento. In base alla circolare, tali circostanze sono rilevabili nel D.Lgs. 81/2008 per:

- Art. 73, in combinato disposto con art. 37, nei casi disciplinati dall'accordo Stato-Regioni del 22/02/2012 (utilizzo di attrezzatura da lavoro);
- Art. 77, c. 5 (utilizzo di DPI appartenenti alla III categoria e dispositivi di protezione dell'udito);
- Art. 116, c. 4 (sistemi di accesso e posizionamento mediante funi);
- Art. 136, c. 6 (lavoratori e preposti addetti al montaggio, smontaggio, trasformazione di ponteggi);
- Art. 169 (formazione e addestramento sulla movimentazione manuale dei carichi).

Per la revoca della sospensione si può procedere alla prenotazione del corso di formazione, ma il lavoratore interessato non può essere adibito alla specifica attività in carenza di formazione fino all'effettuazione del corso.

#### a. **Mancata elaborazione del POS**

La sospensione trova applicazione in caso di **mancata redazione**. E' possibile dimostrare l'avvenuta redazione **prima del sopralluogo ispettivo** anche attraverso l'invio al CSE, o all'impresa affidataria. E' consigliabile, ove non sia prassi già adottata dal CSE, **l'acquisizione della documentazione aziendale mediante mail o PEC**, così da poter dimostrare l'avvenuto rispetto della normativa. Dal punto di vista delle imprese si denota ancora una scarsa conoscenza della modifica normativa, soprattutto sulla necessità di conservare in cantiere tutta la documentazione di sicurezza a disposizione degli Enti ispettivi, così da evitare di incorrere nel provvedimento di sospensione dell'attività lavorativa.

### **Il ruolo del preposto**

La Legge 17 dicembre 2021, n. 215 ha introdotto una importante modifica relativa al **ruolo del preposto, non solo in cantiere ma anche nelle aziende**.

**L'art. 18**, relativo ai **compiti del datore di lavoro**, è modificato al **comma 1 lettera b-bis**), dove si prevede che **il medesimo datore di lavoro debba individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione delle attività di vigilanza di cui all'articolo 19**. I contratti e gli accordi collettivi di lavoro possono stabilire l'emolumento spettante al preposto per lo svolgimento delle attività di cui al precedente periodo. Il preposto non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività.

**L'art. 19**, relativo ai **compiti del preposto**, al **comma 1 lettera a)** è stato modificato prevedendo che **il preposto debba sovrintendere e vigilare sulla osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione e, in caso di rilevazione di non conformità comportamentali in ordine alle disposizioni e istruzioni impartite dal datore di lavoro e dirigenti ai fini della protezione collettiva e individuale, intervenire per modificare il comportamento non conforme**, fornendo le necessarie indicazioni di sicurezza. In caso di mancata attuazione delle disposizioni impartite o di persistenza della inosservanza, **interrompere l'attività del lavoratore e informare i superiori diretti**.

Alla **lettera f-bis** si prevede che il preposto debba, in caso di rilevazione di **deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e di ogni condizione di pericolo rilevata durante la vigilanza**, se necessario, **interrompere temporaneamente l'attività**, e comunque segnalare tempestivamente al datore di lavoro e al dirigente le non conformità rilevate.

E' stato introdotto **l'obbligo, per il datore di lavoro, di comunicare al datore di lavoro committente il nominativo del soggetto che svolge il ruolo di preposto**, così come disposto all'art. 26.

Pur rimanendo sempre valide le **previsioni dell'art. 299 del D.Lgs. 81/2008** (*"Le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'art. 2, comma 1, lettere b), d) ed e), gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti"*), è necessario che venga acquisita la nomina formale del preposto e del suo sostituto in forma scritta, con accettazione da parte dei soggetti nominati.

La modifica dei compiti assegnati al preposto rappresenta **una importante novità ed una rinnovata visione di quella che deve essere l'organizzazione aziendale in materia di salute e sicurezza**, stante l'introduzione dell'obbligo di *“intervenire per modificare il comportamento non conforme fornendo le necessarie indicazioni di sicurezza”* e *“In caso di mancata attuazione delle disposizioni impartite o di persistenza della inosservanza, interrompere l'attività del lavoratore e informare i superiori diretti”*. Egli deve, inoltre **interrompere l'attività** nel caso rilevi la deficienza di attrezzature e mezzi di lavoro e di ogni altra condizione di pericolo.

Non entrando nel merito di quelle che potranno essere le conseguenze giuridiche del nuovo ruolo di preposto, **appare palese che si vada sempre più verso l'affermazione dei ruoli operativi delle imprese relativamente al controllo puntuale – momento per momento - delle attività eseguite in cantiere**, sino a spingersi a richiedere al preposto di intervenire per modificare il comportamento non conforme dei lavoratori, fornendo loro anche le necessarie indicazioni di sicurezza.

La norma ha introdotto **novità** anche per quanto concerne la **formazione e l'addestramento**: è previsto, infatti, come *“il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti ricevono un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, secondo quanto previsto dall'accordo di cui al comma 2, secondo periodo”*.

Si segnala, in merito, la recente **circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 1 del 16 febbraio 2022** (che si invita a consultare per completezza di informazione), relativa agli **obblighi formativi in capo a datore di lavoro, dirigente e preposto**.

Per quanto **riguarda il datore di lavoro** - per il quale viene introdotto l'obbligo formativo - poiché la regolamentazione dei relativi programmi formativi e di aggiornamento sono demandati al suddetto accordo Stato-Regioni da adottare entro il 30 giugno 2022, la verifica del corretto adempimento potrà essere effettuato solo dopo la relativa adozione.

Per gli **altri soggetti** l'obbligo formativo, in attesa dell'adozione del medesimo futuro accordo, viene ottemperato secondo l'accordo del 21 dicembre 2011.

Per quanto concerne **l'addestramento**, nella circolare viene specificato che l'obbligo ha effetto immediato sin dal 21 dicembre 2021.