IMPRESE, IMPRESE ESECUTRICI E LAVORATORI AUTONOMI NEI CANTIERI EDILI. IL RAPPORTO FRA IL COORDINAMENTO DELL'ART. 7 DEL D.LGS. 626/1994 CON QUELLO DEL D.LGS. 494/96.

di Ing. Porreca

Quali sono le regole che devono rispettare le imprese non esecutrici in un cantiere edile? Cosa si intende per impresa esecutrice? Questi sono i quesiti che hanno fornito uno spunto per effettuare una analisi sulle disposizioni legislative vigenti in materia con particolare riferimento al D. Lgs. n. 494/1996 e s.m.i. sulla sicurezza nei cantieri temporanei o mobili.

La parola "*impresa*" viene più volte citata nel D. Lgs. n. 494/1996 e nella gran parte dei casi la stessa si accompagna al termine "*esecutrice*" così come analogamente viene spesso fatto riferimento alla espressione "*lavoratore autonomo*". In realtà nel D. Lgs. n. 494/1996 non viene specificato cosa si deve intendere per impresa esecutrice ai fini della applicazione delle disposizioni contenute nello stesso decreto mentre al contrario nell'art. 2 comma 1 lettera d) viene definito il lavoratore autonomo indicato quale la "*persona fisica la cui attività professionale concorre alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione*". Sulla definizione di lavoratore autonomo si è espresso anche il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con la nota n. 22 del 22 febbraio 2001 in occasione di alcuni chiarimenti richiesti dall'Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici in ordine alla applicazione del D. Lgs. n. 494/1996, indicazioni delle quali poi la stessa Autorità ha fatto oggetto di una propria determinazione.

Per lavoratore autonomo si legge in tale nota si intende un lavoratore che nell'ambito del cantiere opera da solo e non assume anche la veste di datore di lavoro e ciò in contrapposizione al significato di impresa che viene invece individuata come una organizzazione di lavoratori con area datoriale. Nella stessa nota il MLPS precisa infatti, anche per chiarire la propria interpretazione, che "*l'imprenditore artigiano potrà definirsi 'impresa' quando avrà dipendenti e rispetto ad essi si porrà quale 'datore di lavoro'; sarà 'lavoratore autonomo' quando non ne avrà ovvero quando parteciperà da solo, senza dipendenti, all'attività di cantiere*".

Per una definizione di impresa invece si può fare riferimento al Codice Civile in base al quale l'impresa è una attività economica organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni o servizi esercitata professionalmente da un imprenditore, dove per attività economica si intende una attività volta alla creazione di ricchezza, non solo attraverso la produzione di beni e servizi (agricola, industriale ed artigiana) ma anche attraverso esercizi commerciali, di trasporto, bancari ed assicurativi e dove per organizzazione si intende un complesso di persone e di beni (locali, macchine, attrezzature, mobili, ecc.) sotto la guida dell'imprenditore dell'azienda.

Ora il D. Lgs. n. 494/1996 cita l'impresa esecutrice più volte ed in particolare:

- quando nel definire la figura del coordinatore della sicurezza in fase di progettazione ne fissa la incompatibilità con quella del datore di lavoro della <u>impresa esecutrice</u> (art.2 c. 1 lett. f);
- quando vengono fissate delle misure generali di sicurezza richieste alle <u>imprese esecutrici</u> (art. 8);
- quando viene fissato l'obbligo di redazione dei POS da parte dei datori di lavoro delle <u>imprese esecutrici</u> (art. 9 c. 1 e 2) e più in generale dell'adozione di tutte le misure di sicurezza previste dallo stesso art. 9;
- quando viene imposto l'obbligo da parte delle imprese aggiudicatrici di trasmettere il PSC alle <u>imprese esecutrici</u> e da parte di queste di trasmettere i POS al coordinatore in fase di esecuzione (art. 13 c. 2 e 3);

- quando viene fissato l'obbligo da parte delle imprese esecutrici di rispettare i PSC e i POS e di mettere gli stessi a disposizione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (art. 12 c. 3 e 4);
- quando viene fissato l'obbligo da parte del coordinatore in fase di esecuzione di verificare l'attuazione dei PSC e dei POS redatti dalle imprese esecutrici (art. 5 c. 1 lett. a) e b));
- quando viene imposto alle imprese esecutrici l'obbligo di consultazione dei RLS (art. 14);
- nel caso delle sanzioni che sono stabilite anche a carico dei datori di lavoro delle imprese esecutrici (art. 22).
- In altri punti il D. Lgs. cita invece solo il termine di impresa come ad esempio: nell'art. 3 c. 3 per quanto riguarda l'obbligo del committente di nominare il coordinatore nel caso di più imprese anche se non contemporanee;
- nell'art. 3 c. 8 allorquando viene imposto al committente il controllo della idoneità tecnico-professionale delle imprese e di tutti gli altri obblighi in esso contenuti compreso il DURC che, come è noto, è previsto anche nel caso di una sola impresa;
- nell'Allegato III che riguarda il contenuto della notifica preliminare allorquando viene richiesto di indicare il numero previsto di imprese e di identificare le imprese già selezionate.

Per quanto riguarda poi il lavoratore autonomo invece nel D. Lgs. n. 494/1996 e s.m.i. viene fatto riferimento allo stesso ad esempio:

- nel fissare l'obbligo in capo alla impresa aggiudicataria di trasmettere anche al lavoratore autonomo il PSC (art. 13 comma 2);
- nel fissare gli obblighi in capo agli stessi lavoratori autonomi di utilizzare i DPI e di ottemperare a tutti gli altri obblighi di cui all'art. 7 del D. Lgs. n. 494/1996 posti a loro carico;
- nel fissare l'obbligo in capo agli stessi lavoratori autonomi di attuare quanto previsto nel PSC (art. 12 comma 3);
- nell'imporre al coordinatore in fase di esecuzione di controllare che anche i lavoratori autonomi rispettino il PSC ed applichino le relative procedure di lavoro (art. 5 comma 1 lettera a).

La esigenza di addivenire ad una precisa definizione di impresa, di impresa esecutrice e di lavoratore autonomo è emersa in occasione della emanazione della circolare n. 4 del 28/2/2007 del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale inerente la sicurezza dei lavoratori in caso di mere forniture di materiali in un cantiere edile o di ingegneria civile ed in merito all''obbligo o meno da parte delle stesse di redigere il POS, circolare emanata a seguito di alcune richieste di chiarimento pervenute allo stesso Ministero da parte delle aziende fornitrici di materiali e/o attrezzature e su conforme parere del Coordinamento tecnico delle Regioni e delle Province autonome. In tale Circolare il Ministero del Lavoro, dopo aver espresso delle considerazioni, è pervenuto alla conclusione che il POS deve essere redatto dalle ditte di fornitura solo allorquando la fornitura stessa sia accompagnata dalla messa in opera e non invece se viene fatta solo e semplicemente a piè d'opera precisando inoltre che tale obbligo "*non può essere esteso anche a quelle (*imprese*) che, pur presenti in cantiere, non partecipano in maniera diretta all'esecuzione di tali lavori (tra le quali certamente ricadono le aziende che svolgono le attività di mera fornitura a piè d'opera dei materiali e/o attrezzature occorrenti)*".

Lo stesso Ministero del Lavoro nella citata circolare, per soddisfare comunque le esigenze di sicurezza derivante dalla presenza in cantiere del soggetto incaricato della fornitura, pone inoltre in evidenza la necessità di ricorrere comunque alle disposizioni organizzativo-procedurali stabilite dall'art. 7 del D. Lgs. n. 626/1994 e consistenti

nello scambio di informazioni, nel coordinamento delle misure e delle procedure di sicurezza e nella cooperazione delle fasi operative. raccomandando alle aziende fornitrici, come effetto dell'applicazione degli obblighi di informazione-coordinamento di cui all'art. 7.2.b), di curare le procedure interne di sicurezza e di mantenere l'evidenza documentale per i propri dipendenti inviati ad operare nel particolare cantiere.

La interpretazione fornita dal MLPS appare però alquanto dubbia se confrontata con il contesto delle disposizioni emanate dal D. Lgs. n. 494/1996 e riferite sia alle imprese che ai lavoratori autonomi.

A seguito di una attenta lettura del D. Lgs. n. 494/1996 e delle disposizioni dallo stesso dettate in merito alle imprese ed ai lavoratori autonomi si è pervenuti, infatti, ad una convinzione che la interpretazione più corretta da dare alla locuzione di "*impresa esecutrice*" riportato nel D. Lgs. n. 494/1996 dovrebbe essere, ai fini dell'applicazione del decreto stesso, quella più generale di "*impresa operante in cantiere*" nel senso cioè di impresa che, facendo capo ad un datore di lavoro, effettua nell'ambito del cantiere edile con la propria organizzazione e con i propri lavoratori dipendenti delle operazioni, qualunque sia la loro natura, e ciò in contrapposizione appunto al lavoratore autonomo che è invece una persona fisica che, anche presente in cantiere, partecipa alla esecuzione dell'opera senza vincolo di subordinazione. Una diversa interpretazione, infatti, porterebbe ad una serie di discordanze, di disparità e di situazioni che, oltre a non rispondere alla finalità di raggiungere la massima sicurezza nel cantiere, potrebbero portare ad un innalzamento del livello di rischio nell'ambito del cantiere medesimo e ciò per alcune considerazioni ed osservazioni che qui di seguito si vanno ad esplicitare.

Innanzitutto è da porre in evidenza che l'impresa incaricata della fornitura di materiali e/o attrezzature che entra in un cantiere non può ai fini della organizzazione del cantiere stesso non essere considerata una impresa ai fini della necessità del coordinamento ex D. Lgs. n. 494/1996 in quanto tale presenza può comportare dei rischi interferenziali che non si ritiene possano essere risolti soltanto nell'ambito del rapporto interno ex art. 7 fra la ditta richiedente la fornitura e quella che vi provvede, non fosse altro perchè tali rischi interferenziali possono interessare anche ditte terze alle operazioni di fornitura. Non è la prima volta, infatti, che si è letto e si è constatato l'accadimento di infortuni sul lavoro avvenuti proprio durante la fase di fornitura nei cantieri edili e che hanno interessato lavoratori operanti nello stesso cantiere ed estranei alle imprese impegnate nella fornitura medesima.

Alla luce di quanto sopra detto, si ritiene necessario perciò che delle operazioni di fornitura venga portato a conoscenza anche il coordinatore in fase di esecuzione se esistente o il committente nel caso contrario. Queste operazioni, infatti, proprio perchè avvengono nell'ambito di un cantiere, interessano l'organizzazione generale del cantiere medesimo tanto è vero che nel D.P.R. n. 222/1999, contenente i requisiti minimi per la redazione dei piani di sicurezza, viene esplicitamente indicato, nell'art. 3 comma 2, che il PSC deve contenere fra l'altro, in riferimento alla organizzazione del cantiere, "*le eventuali modalità di accesso dei mezzi di fornitura dei materiali*".

Sarebbe necessario, pertanto, che anche i fornitori di materiali ed attrezzature, sia che la fornitura fosse fatta in corso d'opera che a piè d'opera, debbano essere portate a conoscenza del coordinatore del cantiere ed essere di conseguenza oggetto di coordinamento e di controllo da parte del coordinatore in fase di esecuzione. Sarebbe necessario, altresì, che gli stessi provvedessero a redigere il POS nel quale devono essere indicate le operazioni da svolgere ed a trasmetterlo, così come prevede la legge, al coordinatore in fase di esecuzione prima dell'inizio della loro attività in cantiere. Ciò conformemente, del resto, a quanto previsto dall'articolo 6 punto 2)

lettera a) del D.P.R. n. 222/2003 sui contenuti minimi del piano operativo di sicurezza il quale richiede che i datori di lavoro delle imprese esecutrici indichino nel POS fra i dati identificativi sia le lavorazioni da mettere in atto che le "*specifiche attività*" da svolgere. Nel caso contrario si potrebbe verificare ad esempio l'assurdo che se il fornitore fosse anche lavoratore autonomo ci sarebbe l'obbligo, secondo le disposizioni del D. Lgs. n. 494/1996, di notificargli il PSC (art. 13 comma 2) cosa che invece non sarebbe richiesto se lo stesso fornitore avesse una organizzazione di impresa.

Quanto sopra vale ovviamente anche per tutte le altre imprese che pur essendo presenti ed operanti in cantiere non verrebbero considerate esecutrici quali ad esempio le ditte installatrici degli impianti, le ditte di montaggio e smontaggio di ponteggi o di apparecchi di sollevamento, quelle impegnate nella rimozione di materiale dal cantiere, le imprese di pulizia o di manutenzione, ecc. Non si ritiene ammissibile infatti che il cantiere edile possa essere frequentato da imprese che, non essendo considerate esecutrici in quanto non partecipano direttamente ai lavori, possano non essere destinatarie del PSC e quindi dell'obbligo di ottemperare alle disposizioni nello stesso contenute oltre che del controllo da parte del coordinatore in fase di esecuzione. Se così fosse si potrebbe venire a creare in sostanza una sorta di fascia di soggetti dispensati che non sono tenuti ad attenersi alle procedure ed alle regole del cantiere pur potendo gli stessi arrecare dei rischi interferenziali con le altre imprese, esecutrici o non, presenti nel cantiere stesso. Quanto sopra appare poi tanto più inaccettabile se si pensa che al lavoratore autonomo invece, che in fondo non deve tutelare la salute e la sicurezza di nessun dipendente, il legislatore ha richiesto il rigoroso rispetto del PSC e delle disposizioni di legge a tutela anche della propria salute.

Non si comprende poi perchè i datori di lavoro delle imprese non esecutrici, pur avendo l'obbligo per il rispetto del D. Lgs. n. 626/1994 di valutare tutti i rischi ai quali possono essere esposti i propri lavoratori dipendenti, anche fuori della propria sede operativa quale è in realtà un cantiere edile, non debbano provvedere a redigere un documento (il POS) che per definizione è proprio il documento di valutazione dei rischi di cui all'art. 4 dello stesso D. Lgs. n. 626/1994 relativo al cantiere specifico nel quale sono state chiamate ad operare. Si rammenta in merito che la redazione del POS, ai sensi dell'articolo 9 comma 2 del D. Lgs. n. 626/1994 e s.m.i., costituisce inoltre adempimento, limitatamente al singolo cantiere interessato, alle prescrizioni di cui all'art. 4 commi 1,2,e 7 (valutazione dei rischi ed obbligo di redazione del documento) ed all'articolo 7 comma 1 dello stesso D. Lgs. n. 626/1994 sull'obbligo di fornire dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente. Ma in fondo, poi, la documentazione attestante la valutazione dei rischi che, secondo la circolare Ministeriale del 28/2/2007, il datore di lavoro della impresa non esecutrice deve fornire ai dipendenti che vengono mandati ad operare nel cantiere non è proprio il POS?

Per quanto riguarda poi l'applicazione dell'art. 7 suggerita dal Ministero del Lavoro nei rapporti fra le ditte fornitrici e le ditte richiedenti c'è da fare osservare che il coordinamento dallo stesso richiesto ha natura diversa da quello previsto dal D. Lgs. n. 494/1996 che pure si applica ai cantieri edili. Lo scambio della documentazione relativa alla valutazione dei rischi di cui all'art. 7 del D. Lgs. n. 626/1994 è finalizzato, infatti, al coordinamento delle imprese legate dal contratto di fornitura o anche di appalto ed a curare la sicurezza per così dire "interna" derivante dalle interferenze legate alle attività delle ditte contraenti e non riguarda terze imprese mentre la trasmissione del POS al coordinatore in fase di esecuzione è finalizzata a consentire allo stesso di verificare la compatibilità delle operazioni oggetto dell'appalto o della fornitura fra le due o più imprese interessate rispetto alla sicurezza programmata per l'intero sistema oltre che a consentirgli di verificare l'attuazione del POS medesimo.

Le imprese non esecutrici, inoltre, secondo l'interpretazione data dal Ministero del Lavoro nella nota sopracitata, sfuggirebbero al controllo del committente al quale il D. Lgs. n. 494/1996 ha assegnato invece con l'art. 3 l'obbligo della verifica delle imprese stesse sia dal punto di vista della organizzazione tecnica che da quello inerente la regolarità contributiva (DURC) contravvenendo a quello che ormai è l'indirizzo del legislatore di chiamare il committente a rispondere in solido delle inadempienze commesse dalle ditte appaltatrici e subappaltatrici. Per non parlare poi delle disparità che emergerebbero con riferimento agli obblighi ed alle procedute previste dall'art. 36-bis della legge n. 248/2006, meglio conosciuta come decreto Bersani, (sospensione dei lavori, tessera di riconoscimento, comunicazione di assunzione, ecc.) nel caso che gli stessi obblighi non si ritenessero applicabili ai datori di lavoro ed ai lavoratori delle imprese non esecutrici, nel momento in cui per espressione specifica del legislatore le stesse disposizioni sono invece applicabili anche ai lavoratori autonomi operanti in cantiere.

In virtù delle considerazioni appena svolte si ribadisce pertanto il parere che la interpretazione più corretta da dare al termine "i*mpresa esecutrice*" riportato nello stesso decreto, ai fini della applicazione del D. Lgs. n. 494/1996, sia quella che fa riferimento ad una organizzazione di tipo imprenditoriale, qualunque sia la sua natura e la sua attività, alla quale siano adibiti lavoratori dipendenti e che comunque viene a trovarsi ad operare nel cantiere edile a qualunque titolo contrattuale. Solo in tal modo rientrerebbero in un quadro coordinato, logico ed accettabile tutti gli adempimenti imposti dal D. Lgs. n. 494/1996 a carico delle varie figure interessate alla sicurezza nel cantiere. Una diversa interpretazione oltre a creare nella organizzazione del cantiere delle disparità, delle incongruenze e delle situazioni assolutamente paradossali, rischia di determinare quelle incrinature che possono portare ad una diminuzione del livello di sicurezza generale del cantiere e rischia di vanificare in fondo quello che era l'obiettivo che ci si era posti al momento del recepimento della Direttiva comunitaria sulla sicurezza sul lavoro nei cantieri temporanei o mobili e cioè quello di migliorare al loro interno le condizioni generali di sicurezza sul lavoro.