

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Scuola Internazionale di Dottorato in  
Formazione della persona e mercato del lavoro  
- Ciclo XXVI -

**L'ARTICOLO 27 DEL TESTO UNICO SALUTE E SICUREZZA: LA  
QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E DEI LAVORATORI AUTONOMI**

**Tutor:** Prof. Michele Tiraboschi

**Candidata:** Licya Vari

## SOMMARIO

|                                                                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b><i>Premessa</i></b>                                                                                          | p. IV     |
| <br>Capitolo I<br><b>LA LEGGE 3 AGOSTO 2007, N.123 E L'EMANAZIONE DEL<br/>D.LGS. 9 APRILE 2008, N.81</b>        | <br>p. 1  |
| 1.1 La Legge 3 agosto 2007, n.123. Verso un Testo Unico<br>di salute e sicurezza: i contenuti                   | p. 1      |
| 1.2 Il principio di delega sulla qualificazione delle imprese<br>e dei lavoratori autonomi                      | p. 13     |
| 1.3 Il sistema di qualificazione recepito nel D.Lgs. 9 aprile<br>2008, n.81                                     | p. 15     |
| 1.4 La Commissione Consultiva Permanente per la salute e<br>la sicurezza sul lavoro                             | p. 17     |
| <br>Capitolo II<br><b>L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELL'ARTICOLO 27<br/>DEL TESTO UNICO</b>                  | <br>p. 19 |
| 2.1 Per una definizione di spazio confinato e di ambiente a<br>sospetto di inquinamento                         | p. 19     |
| 2.2 La legislazione italiana: dagli anni '50 al D.Lgs. 9 aprile<br>2008, n.81                                   | p. 21     |
| 2.3 Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori<br>autonomi: il D.P.R. 14 settembre 2011, n.177 | p. 25     |
| 2.3.1 Qualificazione                                                                                            | p. 26     |
| 2.3.2 Procedure di sicurezza e clausola di invarianza<br>finanziaria                                            | p. 29     |
| 2.4 Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario<br>chirurgico: uno sguardo d'insieme        | p. 30     |
| 2.5 Il Protocollo sulla qualificazione delle imprese                                                            | p. 32     |

|                                                                                                                                                               |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 2.5.1 Preambolo e campo di applicazione                                                                                                                       | p. 34 |
| 2.5.2 Criteri e requisiti per il riconoscimento della qualificazione                                                                                          | p. 35 |
| 2.5.3 Commissione di verifica e rilascio del marchio sociale e ambientale                                                                                     | p. 38 |
| <br>                                                                                                                                                          |       |
| Capitolo III                                                                                                                                                  |       |
| <b>I LAVORI DEL COMITATO 3 DELLA COMMISSIONE CONSULTIVA: IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E DEI LAVORATORI AUTONOMI</b>                             | p. 40 |
| <br>                                                                                                                                                          |       |
| 3.1 Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi: identificazione dei settori e dei criteri ex Art.6, co.8, lett. g) D.Lgs. n.81/2008 | p. 40 |
| 3.2 I criteri ed i requisiti per il riconoscimento della qualificazione                                                                                       | p. 45 |
| 3.3 Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in edilizia ex Art.27, co.1-bis D.Lgs n.81/2008                                      | p. 47 |
| 3.3.1 Identificazione del settore dell’edilizia                                                                                                               | p. 48 |
| 3.3.2 I criteri della qualificazione per il settore edile                                                                                                     | p. 50 |
| <br>                                                                                                                                                          |       |
| Capitolo IV                                                                                                                                                   |       |
| <b>L’AVVISO COMUNE SULLA PATENTE A PUNTI IN EDILIZIA E LE INIZIATIVE DELLE PARTI SOCIALI</b>                                                                  | p. 57 |
| <br>                                                                                                                                                          |       |
| 4.1 L’Avviso comune sulla patente a punti siglato il 28 luglio 2011                                                                                           | p. 57 |
| 4.1.1 I requisiti                                                                                                                                             | p. 61 |
| 4.1.2 La Patente professionale a punti. La sua gestione                                                                                                       | p. 65 |
| 4.1.3 Punteggio                                                                                                                                               | p. 67 |
| 4.1.4 Verifica della Patente                                                                                                                                  | p. 75 |
| 4.1.5 Attività promozionali                                                                                                                                   | p. 76 |
| 4.1.6 Fase transitoria                                                                                                                                        | p. 77 |
| 4.1.7 Diritto di iscrizione                                                                                                                                   | p. 78 |
| 4.1.8 Sanzioni                                                                                                                                                | p. 78 |
| 4.1.9 Disposizioni finali                                                                                                                                     | p. 79 |
| 4.2 La controproposta delle organizzazioni datoriali del comparto artigiano                                                                                   | p. 80 |
| 4.2.1 Titolari della patente ed istituzione dell’Anagrafe                                                                                                     |       |

|                                                                                                                                                            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Nazionale                                                                                                                                                  | p. 82      |
| 4.2.2 Punteggio                                                                                                                                            | p. 83      |
| 4.2.3 Sospensione della patente e verifica della funzionalità del sistema                                                                                  | p. 84      |
| 4.2.4 Allegato I, Tabella di decurtazione dei punteggi                                                                                                     | p. 85      |
| <br><b>Conclusioni</b>                                                                                                                                     | <br>p. 88  |
| <br><b>Literature Review</b>                                                                                                                               | <br>p. 91  |
| <br><b>Allegati</b>                                                                                                                                        | <br>p. 113 |
| All. 1 Interviste in merito al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi                                                           | p. 113     |
| All. 2 Protocollo sulla qualificazione delle imprese e dei Lavoratori autonomi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico | p. 153     |
| All. 3 Avviso comune sulla Patente a punti. Schema di D.P.R. sulla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in edilizia                      | p. 158     |

### *Premessa*

Il D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81 - c.d. Testo Unico salute e sicurezza - ha profondamente inciso, novellandolo e razionalizzandolo, il sistema istituzionale posto a tutela della salute e della sicurezza nel nostro Paese. Molti gli aspetti innovativi e di discontinuità rispetto al passato, ma per quanto attiene questa trattazione ci si soffermerà su uno strumento in particolare introdotto all'articolo 27: il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

Cogliendo al contempo sia il bisogno sempre più sentito di regolamentazione, miglioramento qualitativo del mercato e di selezione dei suoi operatori, sia le istanze delle parti sociali (da tempo invero particolarmente attente a questo tema e sollecite nel chiedere un intervento legislativo specifico), il decreto in esame ha voluto introdurre uno strumento attraverso cui dare risalto al valore tecnico e professionale di un'impresa, con il chiaro intento di escludere tutti quegli operatori irregolari (ovvero non adeguatamente formati e preparati), soprattutto sotto il profilo della tutela delle condizioni di salute e sicurezza.

La ricerca darà evidenza del percorso culturale, prima ancora che legislativo, che ha portato ad una simile previsione, iniziando con un'analisi dettagliata della legge delega da cui il Testo Unico deriva (e fonte quindi anche del nuovo sistema di qualificazione) per poi soffermarsi sulla lettura dell'articolo 27 e la sua concreta attuazione da parte di quello che può essere definito come un vero e proprio sistema integrato di attori della salute e della sicurezza. Un sistema che coinvolge istituzioni e parti sociali e che fa capo alla Commissione Consultiva Permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, cui il Testo unico ha affidato l'individuazione dei settori in cui avviare i futuri sistemi di qualificazione.

Si cercherà di mettere in risalto le potenzialità di questo strumento come anche le problematiche che nel tempo gli attori chiamati a governarlo hanno incontrato. La norma infatti – a distanza di anni – è ancora in larga parte inattuata. Nonostante un settore abbia trovato la sua regolamentazione (ci si riferisce alla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano in ambienti confinati e a sospetto di inquinamento), altri, seppure identificati come prioritari dallo stesso Testo Unico, ne sono tuttora sprovvisti. È il caso del settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e del settore edile.

Su questi dunque, si è concentrata con maggiore attenzione la ricerca con l'obiettivo di dare conto dello stato dell'arte e di ipotizzare i possibili

sviluppi della disciplina. Per quanto riguarda la sanificazione del tessile, si è potuto analizzare un importantissimo Protocollo sulla qualificazione sottoscritto dalle parti sociali del settore che sono così riuscite a raggiungere un'intesa in materia (al di fuori del contesto "istituzionale" della Commissione Consultiva) nella speranza di essere anche un pungolo ed uno stimolo per l'intero sistema.

L'approfondimento sull'edilizia invece (possibile anche e soprattutto grazie al privilegiato angolo di osservazione dato dall'internship presso la Filca – Cisl Nazionale) ha analizzato l'andamento delle discussioni in merito alla definizione della "patente a punti" – quel particolare sistema di qualificazione che il Testo Unico stabilisce proprio del settore – e le iniziative che nel merito hanno preso le parti sociali. Si è data evidenza quindi alle diverse ipotesi di regolazione del settore avanzate all'interno della Commissione Consultiva, senza che purtroppo si sia mai addivenuto ad un accordo in merito.

La ricerca è stata possibile utilizzando come fonti l'ampia legislazione di settore (italiana quanto comunitaria ed internazionale), i documenti prodotti e discussi all'interno della Commissione Consultiva e la stampa nazionale poiché spesso gli attori sociali proposti alla regolazione della materia hanno esternato le proprie considerazioni sui quotidiani. Inoltre, con un approccio volutamente diretto e concreto, si è ritenuto fondamentale intervistare le parti sociali ed istituzionali che nelle fasi di elaborazione del Testo Unico ed in quella immediatamente seguente la sua entrata in vigore, hanno seguito in nome e per conto delle rispettive organizzazioni sindacali e datoriali, ovvero in rappresentanza del Ministero del Lavoro la materia. Le domande hanno seguito lo schema dell'articolo 27: dal generale al particolare, dalla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (che cos'è e come funziona) alla qualificazione nei settori individuati *ex lege* (con un focus sulla patente a punti edile ed un'attenzione ai contrasti emersi tra le parti sociali del settore in merito alla definizione operativa della patente).

La ricerca pone quindi in risalto l'importanza che lo strumento della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi ha sull'intero sistema di salute e sicurezza e vuole dimostrare quanto in alcuni settori in particolare – l'edilizia fra tutti – una sua definizione normativa non sia oltremodo rinviabile, potendo rappresentare quell'elemento di rinnovamento e di qualità di cui il settore ha bisogno.

## Capitolo I

### **LA LEGGE 3 AGOSTO 2007, N.123 E L'EMANAZIONE DEL D.LGS. 9 APRILE 2008, N.81**

SOMMARIO: 1.1 La Legge 3 agosto 2007, n.123. Verso un Testo Unico di salute e sicurezza: i contenuti – 1.2 Il principio di delega sulla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi – 1.3 Il sistema di qualificazione recepito nel D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81 – 1.4 La Commissione Consultiva Permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro

#### **1.1 La Legge 3 agosto 2007, n.123. Verso un Testo Unico di salute e sicurezza: i contenuti**

Diversi sono stati nel corso degli anni i tentativi da parte del legislatore italiano di giungere alla redazione di un testo unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Nella consapevolezza che in un ambito così delicato (da un punto di vista sociale, oltre che economico e giuridico) un quadro normativo omogeneo e razionale fosse indispensabile per garantire l'effettività del diritto, il Parlamento ha più volte chiamato in causa il Governo attraverso apposite leggi delega senza che mai queste venissero esercitate entro i termini previsti ovvero portassero all'elaborazione di un testo condiviso da affidare poi alla discussione di Camera e Senato.

La prima delega risale nel tempo al 1978, quando, con l'articolo 24 della legge 23 dicembre, n.833 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, si chiedeva di redigere un testo unico in materia di salute e sicurezza che innovasse *“la legislazione vigente tenendo conto delle caratteristiche della produzione al fine di garantire la salute e l'integrità fisica dei lavoratori”*. Si tratta della prima di una lunga serie di deleghe che non verranno esercitate. La legislazione di settore ha poi subito un significativo impulso durante gli anni '50, anni in cui è stata varata la maggior parte delle norme che per molto tempo hanno costituito l'asse portante del nostro sistema di salute e sicurezza. Su di esse, è andata innestandosi la direttiva quadro n.89/391/CEE e le altre direttive particolari, tutte recepite nel nostro ordinamento attraverso il D.Lgs. 19 settembre 1994, n.626 che, purtroppo, ha mancato l'occasione di procedere ad una razionalizzazione della legislazione. La norma di chiusura del decreto infatti, l'Art.98, si limitava a stabilire che le norme non espressamente abrogate continuavano a trovare attuazione, venendosi così a creare una vera e propria stratificazione normativa senza regole, con l'indubbia ricaduta negativa sugli

addetti ai lavori. Al varo di un testo unico in materia il legislatore italiano era stato nuovamente chiamato dalla legge 22 febbraio 1994, n.146, il cui Art.8, co.1 chiedeva l’emanazione di “*testi unici delle disposizioni dettate in attuazione della delega prevista dall’articolo 1, coordinandovi le norme vigenti nelle stesse materie ed apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni necessarie [...]*”. La delega richiamata è quella di attuazione delle normative comunitarie e, quindi, anche della normativa comunitaria di salute e sicurezza. Negli anni immediatamente seguenti vennero così elaborati due diversi schemi di testo unico: il primo per iniziativa del senatore Smuraglia confluito nel disegno di legge n.2389 - *Delega legislativa al Governo della Repubblica per l’emanazione di un testo unico delle norme generali di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché per l’emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d’attuazione e tecniche* - e l’altro ad opera di una commissione presieduta dal Professore Marco Biagi. Entrambi i tentativi non ebbero seguito, sebbene i lavori portati avanti dalla Commissione Biagi vennero ripresi nel 2003 per costituire lo schema di un nuovo testo unico che però, causa la forte avversione delle Regioni ed in seguito a diverse pronunce della Corte Costituzionale, non riuscì a proseguire l’iter legislativo.

Nel 2007 infine, a fronte del ripetersi di gravi eventi luttuosi e di ripetuti appelli del Capo dello Stato affinché si procedesse ad una riorganizzazione della disciplina di salute e sicurezza, quella che fino ad allora era stata avvertita come una necessità divenne vera e propria urgenza. In tale contesto, il 3 agosto 2007, il Parlamento licenziò la legge delega n.123 recante *Misure in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e delega per il riassetto e la riforma della normativa della materia*<sup>1</sup>.

La legge delega si compone di 12 articoli di cui però solamente il primo (*Delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*) contenente i principi di delega. I successivi, infatti, sono volti alla immediata modifica di alcuni istituti e norme già esistenti. Questa scelta, che senza dubbio costituisce una particolarità considerato il tipo di intervento, si spiega con l’urgenza che il Parlamento ha avvertito di procedere sulla strada delle riforme andando quindi ad individuare dei settori (ambiti, professioni) particolarmente bisognosi di intervento.

Si può quindi sostenere che l’iter legislativo del Testo Unico sia andato avanti su una sorta di doppio binario: da un lato le norme immediatamente precettive e dall’altro i principi di delega che hanno trovato attuazione nel decreto legislativo (con tempistiche necessariamente più lunghe). Questo

---

<sup>1</sup>Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 185 del 10 agosto 2007

particolare *modus operandi* non è sfuggito ad alcuni commentatori che, se da un lato hanno apprezzato la chiara volontà del Parlamento di agire sul versante della salute e sicurezza anche con norme dagli effetti immediati, dall'altro hanno prontamente rimarcato il pericolo che si fallisse il tanto necessario ed auspicato coordinamento. Il rischio di una duplicazione, o quanto meno di una maldestra sovrapposizione delle norme, avrebbe infatti inficiato la bontà del futuro Testo Unico e riproposto le criticità che proprio la legge delega chiedeva di superare definitivamente.

Altro tratto interessante della legge delega riguarda il metodo sotteso la sua stesura: nella consapevolezza di quanto una materia come la salute e la sicurezza dovesse essere affrontata da diversi punti di vista e nel pieno rispetto delle diverse prerogative di soggetti deputati, si è scelto di procedere attraverso la costante condivisione delle bozze, in modo da renderne l'iter legislativo più agevole ed evitare che venisse poi bloccato per conflitto di attribuzione ricorrendo alla Consulta (proprio come in passato). Il testo è stato quindi il frutto di una iniziativa congiunta dei due ministeri direttamente coinvolti (Ministero del lavoro e Ministero della salute) e di continue consultazioni con le Regioni e le parti sociali al fine di recepire proposte, suggerimenti ed osservazioni.

Questa rinnovata collaborazione tra i diversi attori della materia ha animato tutto il sistema di salute e sicurezza tracciato dalla legge delega. Nel testo, infatti, vi si possono ritrovare i segni di quel principio tanto caro alle istituzioni internazionali (in special modo all'Organizzazione Internazionale del Lavoro) ma ancora così poco diffuso nel nostro Paese noto come "tripartitismo": un approccio che chiama governo, istituzioni e parti sociali (datoriali e sindacali) a definire un quadro di responsabilità chiare in un'ottica di condivisione e di integrazione delle diverse competenze. Obiettivo ultimo, quello di creare un sistema nazionale di attuazione delle norme di salute e sicurezza conferendo un rilievo particolare proprio agli attori sociali, chiamati al confronto su un piano di rappresentanza paritetica e da sempre pienamente coinvolti nella diffusione e nella promozione di una cultura della sicurezza.

La legge delega è stata salutata da molti commentatori come un buon risultato, come l'inizio di quel necessario percorso di razionalizzazione di una legislazione che, per quanto obbiettivamente avanzata, si era andata stratificando negli anni senza alcun tipo di coordinamento. Tuttavia, non sono mancate anche osservazioni critiche legate, soprattutto, alla presunta fretta con cui il Parlamento ha licenziato la legge. Una fretta che avrebbe in qualche modo pregiudicato la corretta stesura del testo aprendo così ad errori ed imprecisioni, come anche a criteri di delega generici e pertanto suscettibili di violazione dell'articolo 76 della Costituzione. Parte di queste critiche verrà poi

rivolta anche al decreto delegato: approvato a Camere oramai sciolte ed obbiettivamente bisognoso di interventi correttivi e modificativi (tali da rendere necessario il varo, appena un anno dopo, di un ulteriore decreto legislativo), si dirà che il Testo Unico è stato redatto sull'onda emotiva della tragedia della ThyssenKrupp di Torino per un'opinione pubblica mediaticamente (se non strumentalmente) allarmata sull'andamento del fenomeno infortunistico in Italia. Senza voler sminuire la portata di un simile atto legislativo né tantomeno voler sottacere lo sforzo compiuto da tutte le forze politiche della XV Legislatura, molti commentatori hanno definito la legge delega prima ed il decreto legislativo poi – il D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81, come magri risultati rispetto alle grandi attese.

In via preliminare sembra opportuno ribadire che la delega è decisamente ampia, tale da ricomprendere i più svariati istituti e potenzialmente capace di impattare sull'intero sistema di salute e sicurezza. Vi si ritrovano infatti - tra criteri di delega e disposizioni immediatamente precettive - modifiche al regime di appalto e subappalto, interventi mirati a promuovere la diffusione della cultura della sicurezza, misure di sostegno ed implementazione del ruolo e delle funzioni degli organismi paritetici ed altre, infine, con cui si chiede la rivisitazione del sistema sanzionatorio. Un intervento quindi senza dubbio corposo e complesso che per facilità di comprensione verrà esaminato dando priorità ai criteri di delega per soffermarsi poi sulle disposizioni immediatamente precettive.

In primo luogo, si guarda all'estensione del campo di applicazione soggettivo ed oggettivo della futura disciplina di salute e sicurezza. Il Governo è chiamato a varare, entro un limite temporale di nove mesi dall'entrata in vigore della legge (Art.1, co.1), uno o più decreti legislativi *“per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza”* nel rispetto del riparto di competenze che deriva dall'Art.117 della Costituzione, nonché a garantire *“l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati”*. Sin dalla lettura di questo primo comma si può comprendere la delicatezza di una materia come la salute e sicurezza, in sé per sé di competenza concorrente ma nei confronti della quale il ruolo del legislatore statale appare, senza dubbio, preponderante. Pur infatti dovendo agire di concerto con le Regioni, è il ruolo dello Stato ad assumere caratteristiche molto forti non potendosi accogliere la tesi secondo la quale non è ammissibile una delega parlamentare su materie di competenza concorrente (come ribadito, da ultimo, dalla Corte Costituzionale con la sentenza 28 luglio 2004, n.280). Ad ulteriore sostegno di questa tesi, si ricorda che è esclusiva

competenza statale l'individuazione dei sopracitati livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e che questi altro non sono che standard minimi da far valere in tutto il territorio nazionale e tali da costituire un punto di partenza (e di non regresso) per l'effettivo godimento del diritto alla salute ed alla sicurezza. Al Governo, un altro vincolo è posto sempre dallo stesso articolo al comma 3 che ricorda come, nella redazione dei decreti delegati non sarà in alcun modo possibile *“disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze”*. Nonostante questa clausola di salvaguardia sia espressamente rivolta al Governo, la si può ragionevolmente estendere anche alle Regioni. Regioni che quindi, la legge delega chiama a svolgere il fondamentale ruolo di affiancamento della legislazione statale e di implementazione, *in melius*, della stessa sia attraverso l'innalzamento degli standard di tutela individuati dal livello centrale, sia attraverso la messa in atto di azioni sinergiche tra i soggetti che, a vario titolo, entrano a far parte del sistema di salute e sicurezza (si pensi solo, ad esempio, agli enti di formazione accreditati presso le Regioni stesse).

Analizzando il primo dei criteri di delega – Art.1, co.2, lett. a) – è chiesto all'esecutivo di procedere al *“riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti”*. Sia permesso sottolineare la confusione redazionale che apre la legge delega e che, purtroppo, si ritroverà anche in altri passaggi. Se infatti in questo passaggio il Legislatore chiede il riordino ed il coordinamento delle disposizioni, al primo comma dello stesso Art.1 venivano chiesti riassetto e riforma. Non si tratta di un mero esercizio di stile perché è indubbio che i concetti ora menzionati presuppongono tutti azioni e comportamenti diversi che invece la legge delega ha volutamente assimilato. Forse, da questo punto di vista, il Parlamento ha preteso si facesse troppo, agendo in maniera alquanto frettolosa e poco attenta con il rischio che nei decreti delegati, per dover far tutto, si facesse in realtà ben poco.

Il campo di applicazione della futura normativa è individuato dalle lettere b) e c) del secondo comma. Mentre da un lato si specifica - lettera b) - che la normativa dovrà trovare applicazione nei confronti di tutti i settori di attività e di tutte le tipologie di rischio (con la debita considerazione delle peculiarità di alcuni settori lavorativi, come la pubblica amministrazione), dall'altro - lettera c) – si chiede al Governo di includere tutti i lavoratori e le lavoratrici, autonomi e subordinati ed i soggetti ad essi equiparati. Nonostante i lodevoli richiami, queste prime lettere appaiono estremamente generiche. In effetti, sarebbe stato opportuno che il Parlamento avesse indicato, rendendole obbligatorie, le misure attraverso le quali tutelare queste particolari tipologie di lavoratori ovvero avesse individuato il soggetto che dovrà sostenere i costi

della sicurezza. Ed invece, non si scorge in nessuna delle due disposizioni quella precisione che pure deve caratterizzare i criteri direttivi. Uniche puntualizzazioni (sebbene anche queste alquanto scarse perché limitate alla mera enunciazione), l'aver precisato che i decreti delegati dovranno prevedere *“misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività”* (lett. c), punto 1) ed *“adequate e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi in relazione ai rischi propri delle attività svolte [...]”* (lett. c), punto 2).

Inoltre, sempre avendo come riferimento il campo di applicazione soggettivo, vi sono alcune vistose mancanze che, lo si anticipa, non sono state colmate neanche in sede di decreto delegato. Ci si riferisce, una per tutti, al lavoro minorile che non è stato in alcun modo preso in considerazione mostrando ancora una volta un approccio tendenzialmente ristretto (e poco attento, sotto questo specifico punto di vista, alle osservazioni che le parti sociali avevano avanzato). Volendo provare a superare le critiche, si può legittimamente supporre che il Parlamento abbia agito in tal senso con la chiara intenzione di lasciare al Governo un margine di manovra abbastanza ampio, nella consapevolezza che procedere con un'indicazione più dettagliata avrebbe eccessivamente procrastinato i tempi di discussione e di approvazione della legge delega.

Ancora, ad una semplificazione delle procedure e delle normative il Governo è chiamato dal criterio di delega di cui alla lettera d) che chiede di agire nei confronti degli *“adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori [...] nel pieno rispetto dei livelli di tutela con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese”*. Questa disposizione tende in parte a recepire le istanze del mondo imprenditoriale che da tempo non ha risparmiato critiche ad un sistema definito eccessivamente burocratico, costoso e modellato sulle grandi imprese. È bene precisare che dalla disposizione in nessun modo può derivare una sorta di “sconto” in tema di salute e sicurezza per le PMI (sarebbe incostituzionale modellare tali norme sulla base della grandezza delle imprese) quanto piuttosto, un'attenzione particolare alle esigenze di una categoria di imprese che in Italia raggiunge la significativa quota del 90%. Sarebbe stato forse più opportuno che il Legislatore avesse esteso l'invito alla semplificazione a tutte le imprese e che avesse esplicitato quali gli adempimenti meramente formali in modo da evitare il rischio di fraintendimenti e quello, ancor più serio, di un aggiramento della normativa in materia.

Con la lett. e) invece, si invita il Governo al *“riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro, opere provvisorie e dispositivi di protezione individuale, al fine di operare il necessario coordinamento tra le*

*direttive di prodotto e quelle di utilizzo concernenti la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro e di razionalizzare il sistema pubblico di controllo*". Questo criterio di delega sembra fare da corollario a quello immediatamente precedente in tema di semplificazione. Anche in questo caso, infatti, l'esigenza di mettere ordine tra le moltissime leggi e leggine era da tempo avvertita ed opportunamente si è colta l'occasione della più generale riorganizzazione della normativa di salute e sicurezza. Si noti inoltre che, al fine di attuare il principio, diventa indispensabile il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, a partire dalle Regioni, dalle Asl agli Ispettorati del lavoro (un'espressione questa molto forte del principio del tripartitismo cui prima si è accennato).

Una trattazione approfondita - sia per la rilevanza all'interno del sistema generale di salute e sicurezza, sia per le forti critiche che ha suscitato - merita il criterio di delega enunciato alla lett. f) con cui si chiede al Governo la *"riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale"*. Il Parlamento, nel fornire alcune indicazioni per la definizione del futuro assetto sanzionatorio, ha opportunamente specificato che si dovrà tenere conto del ruolo di ciascun soggetto all'interno dell'azienda (in particolar modo del ruolo svolto dal preposto) come anche della natura sostanziale ovvero formale della violazione. Con una formulazione a quanto pare cara al Legislatore, si torna sulla distinzione tra forma e sostanza senza tuttavia chiarire in maniera esplicita quali le violazioni di una natura e quali dell'altra. Si precisa, inoltre, che le sanzioni dovranno essere modulate *"in funzione del rischio e dell'utilizzo di tutti gli strumenti che favoriscano la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti amministrativi"*; e che le sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda potranno essere comminate solo nei casi in cui le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento. Soffermandoci su quest'ultima precisazione, non si può tacere un altro esempio di quella confusione redazionale già denunciata. La legge delega infatti rimanda, per l'individuazione dei citati interessi generali, agli Artt. 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n.758, articoli che però non contengono alcun elemento utile cui poter fare riferimento. Dalle norme infatti si può solo dedurre l'indicazione di massima che la sanzione penale dovrà riservarsi alle situazioni che mettano in pericolo beni fondamentali tutelati dall'ordinamento. Ma ben si capisce che l'apparato sanzionatorio non può certo basarsi su indicazioni di massima e sull'incertezza.

Ancora, tra le indicazioni, la graduazione delle misure interdittive in relazione alla gravità delle disposizioni violate e la previsione della *"destinazione degli introiti delle sanzioni pecuniarie per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione e alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali"*. Questo secondo aspetto è molto

importante perché il nuovo sistema di salute e sicurezza che la legge delega delinea necessita di risorse che, non potendosi reperire altrove, non possono non venire dal sistema stesso, nella speranza si crei un circolo virtuoso che porti nel tempo alla constatazione di sempre minori violazioni ed al pagamento quindi di sempre meno sanzioni.

Infine, sempre il criterio di delega di cui alla lett. f) apre per organizzazioni sindacali ed associazioni dei familiari delle vittime la possibilità di poter esercitare i diritti e le facoltà della persona offesa. Ai sindacati dunque, il riconoscimento di un ruolo mai avuto in passato: non si tratta più semplicemente di agire in giudizio per la tutela risarcitoria ma di poter esercitare un'azione più attiva attraverso la presentazione delle memorie e dell'indicazione di elementi di prova in qualsiasi stato e grado del giudizio. La rivisitazione del sistema sanzionatorio e processuale abbozzata nel criterio di delega esaminato, è completata da altre due importanti disposizioni, contenute agli Art.2 e 9 della legge delega di cui si anticipa la trattazione per completezza espositiva. In campo processuale, se come accennato è stato ampliato il ruolo dei sindacati, una simile considerazione può essere fatta valere anche per l'INAIL. L'Art.2 stabilisce infatti l'obbligo di comunicazione immediata all'Istituto assicurativo ogni qual volta si eserciti l'azione penale se *“il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e relative all'igiene del lavoro o che abbia determinato una malattia professionale”*. Si esplicita inoltre la possibilità per l'Istituto di costituirsi parte civile e si apre la strada all'esercizio dell'azione di regresso (ai sensi del D.P.R. n.1124/1965, artt. 10, 11). Infine, l'Art.9 della legge delega (anche questo immediatamente precettivo) prevede l'applicazione delle disposizioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al D.Lgs. 8 giugno 2001, n.231 ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime commessi in violazione delle norme a tutela dell'igiene e della sicurezza sul lavoro. Il legislatore tenta quindi così di superare il tradizionale principio del *societas delinquere et puniri non potest* (introdotto ai fini del contrasto di abusi di carattere economico e finanziario e che mai fino a questo momento aveva riguardato le norme di salute e sicurezza).

Con la richiesta – lett. g) - di rivedere i requisiti, le tutele, le attribuzioni e le funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale *“con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale”* e con l'introduzione dell'importante figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo, la legge delega sembra voler dedicare uno spazio decisamente ampio alla valorizzazione del ruolo delle parti sociali, accogliendo l'invito delle associazioni sindacali che chiedevano un'attenzione particolare e risorse ad esse dedicate in virtù del

ruolo centrale che nel sistema di salute e sicurezza i Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLs) sono chiamati a svolgere. Inoltre, il Governo è chiamato a procedere sulla strada della *“rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici”* (obiettivi posti alla lett. h)). Questa disposizione può essere letta congiuntamente a quanto stabilito all’Art.7, che amplia notevolmente i poteri attribuiti ai citati organismi. In particolare si prevede che *“possano effettuare nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza sopralluoghi finalizzati a valutare l’applicazione delle vigenti norme in materia di sicurezza e tutela della salute”*. Questo passaggio ha sollevato diversi dubbi, sia di natura strettamente operativa sia di legittimità (a che titolo infatti gli organismi paritetici potranno effettuare i citati sopralluoghi e che valore avranno gli eventuali atti di esito?) ma la disposizione merita certamente un plauso, non fosse altro perché, anche se abbozzato ed in modo ancora embrionale, il Legislatore sembra aver voluto guardare al modello dei Cpt edili (i Comitati Paritetici Territoriali) che svolgono regolarmente visite in cantiere. Una sorta best practise quindi che, considerati i risultati e l’importanza in edilizia, si spera venga replicata e diffusa anche in altri settori.

Il criterio di cui alla lett. i) invece, chiede al Governo di procedere alla *“realizzazione di un coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro finalizzato all’emanazione di indirizzi generali uniformi e alla promozione dello scambio di informazioni”*, nonché alla *“ridefinizione dei compiti e della composizione della commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e dei comitati regionali di coordinamento”*. Viene inoltre specificato che tale ridefinizione dovrà avvenire *“su base tripartita e di norma paritetica”* e nel rispetto delle competenze di Regioni e province autonome. La *ratio* di questa delega è rinvenibile nella più volte richiamata volontà di porre in essere un sistema di salute e sicurezza davvero partecipato, ispirato al principio del tripartitismo e volto a favorire lo scambio effettivo di tutto un importantissimo bagaglio di informazioni che, se non condivise, rischiano di appesantire e burocratizzare il sistema.

Ma l’opera di valorizzazione che si intende portare avanti è anche rivolta alla contrattazione in tutte le sue forme – aziendale, territoriale e nazionale – e più in generale a tutti quegli atti di derivazione contrattuale, frutto delle relazioni sindacali di un determinato settore merceologico e/o di un determinato territorio. Viene quindi chiesto alla lett. l) di porre in evidenza anche i *“codici di condotta ed etici e le buone prassi che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati”*.

Come a voler insistere sulla necessità non più rinviabile di un sistema di salute e sicurezza organizzato e, quindi, efficiente, il criterio di delega di cui alla lett. n) invita alla definizione di un assetto istituzionale in grado di garantire una migliore e più efficace circolazione delle informazioni, nell'ottica del miglioramento della legislazione e della non sovrapposizione degli interventi *“anche attraverso il sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro”* (SINP), nonché ad intervenire nei confronti delle strutture centrali e territoriali di vigilanza, al fine di un loro coordinamento. Naturale corollario a questo criterio di delega, il successivo, che alla lett. o) chiama le parti sociali a partecipare al costituendo SINP. Sullo stesso tema insiste poi anche l'Art.4 poiché vi si stabilisce che con DPCM sarà disciplinato il *“coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, affidato ai comitati regionali di coordinamento [...]”*

Alle azioni volte alla promozione della cultura della sicurezza è invece dedicata la lett. p) che, nel delinearne le modalità chiama anche in causa la bilateralità per la loro promozione e diffusione. Proprio in ragione della vicinanza ad imprese e lavoratori e grazie al diffuso radicamento sul territorio (tale da consentire la conoscenza di tutti i suoi bisogni, anche formativi), gli enti bilaterali saranno lo strumento attraverso cui poter diffondere progetti formativi mirati soprattutto alle PMI ma più in generale a tutti coloro che rientrano nel sistema di prevenzione aziendale (lett. p), capoverso 1). Nonostante il lodevole intento, il rischio di un concreto fallimento è purtroppo insito nelle stesse disposizioni dal momento che il legislatore chiarisce che gli oneri saranno sostenuti dall'INAIL *“nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto”*. Onestamente, sembra difficile, per non dire impossibile, promuovere la cultura della salute e della sicurezza attraverso interventi a costo zero. Infine, pienamente consapevoli che per la sicurezza è necessaria una formazione che sia veicolata anche attraverso il sistema educativo, la lett. p), capoverso 2) prevede di portare la sicurezza all'interno delle aule scolastiche ed universitarie.

Continuando la disamina dei criteri di delega, la lett. q) torna a chiedere il coordinamento e la razionalizzazione delle strutture centrali e territoriali di vigilanza al fine di *“rendere più efficaci gli interventi di pianificazione, programmazione, promozione [...] per evitare sovrapposizioni, duplicazioni e carenze negli interventi e valorizzando le specifiche competenze”*. Il Legislatore sembra insistere molto sulla necessità di una razionalizzazione dell'apparato burocratico preposto nella consapevolezza – condivisa da chi scrive – che politiche di accentramento e snellimento non potranno non agevolare gli operatori e fornire al sistema intero un servizio più efficace e più efficiente.

Con quanto esposto alla lett. r) invece, la legge delega affronta lo spinoso problema dei costi per l'adozione delle misure di sicurezza specificando *“l'esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore e la lavoratrice in relazione all'adozione delle misure relative alla salute ed alla sicurezza”*. Ad onor del vero, non si comprende quale considerazione abbia spinto il legislatore a specificare che l'esclusione opera solo per i *“lavoratori subordinati”* ed i soggetti ad essi equiparati, mettendo così in un angolo tutti quei lavoratori autonomi che pure dovrebbero essere destinatari del diritto alla salute ed alla sicurezza alle stesse condizioni degli altri.

La delega si occupa anche della revisione della normativa in materia di appalto. Una materia questa che è oggetto di continue revisioni e cambiamenti (anche sostanziali) e che forse, nell'ottica di un futuro testo unico, poteva essere affrontata in maniera più organica e più coerente. Si è persa quindi un'occasione importante per dare certezza e stabilità a norme che molto incidono sull'organizzazione delle aziende ed il cui continuo cambiamento certo non giova alle stesse, ai lavoratori di volta in volta interessati come anche ai comuni operatori del diritto. Ulteriore fattore di complicazione, l'aver rivisitato la materia in parte attraverso i criteri di delega ed in parte attraverso norme immediatamente precettive.

Nello specifico, vengono individuate alla lett. s) una serie di indicazioni volte a: modificare il sistema del massimo ribasso per l'assegnazione di appalti pubblici (sistema che notoriamente consente un costo del lavoro più leggero a discapito delle misure di sicurezza); migliorare il meccanismo della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore anche attraverso l'adozione di meccanismi che consentano *“la verifica dell'idoneità tecnico – professionale delle imprese pubbliche e private quale elemento vincolante per la partecipazione alla gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica”*; modificare la disciplina del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Proprio quest'ultima indicazione richiama quanto previsto all'Art.8, articolo che procede direttamente a modificare il codice dei contratti pubblici. Si evidenzia quindi, anche in questo caso, una confusione ed una fretta redazionale che gli operatori del diritto avrebbero volentieri evitato. Perché infatti chiedere al Governo di modificare il codice dei contratti nel decreto delegato e procedere – contestualmente – alle modifiche con il rischio che in sede di decreto le norme possano duplicare (o peggio, contrastare) con quanto operativo sin dall'entrata in vigore della legge delega? Infine, la materia è anche oggetto dell'Art.6 che disciplina l'obbligo per i lavoratori in regime di appalto e di subappalto di esporre la tessera di riconoscimento.

Esaminando gli ultimi criteri di delega, la lett. t) invita ad apportare modifiche all'attuale sistema della sorveglianza sanitaria, soprattutto per l'adeguamento "*alle differenti modalità organizzative del lavoro, ai particolari tipi di lavorazioni ed esposizioni nonché ai criteri ed alle linee guida scientifici più avanzati*". Si avverte quindi la necessità di cogliere tutti i cambiamenti che nel mondo organizzativo e produttivo si stanno verificando, nella consapevolezza che solo un sistema moderno ed aggiornato di sorveglianza sanitaria sarà anche in grado di prevenire l'insorgere delle malattie e degli infortuni e sarà efficacemente in grado di monitorare l'andamento del fenomeno infortunistico, aspetto questo da non sottovalutare.

Contestualmente, si invita a rafforzare tutte quelle misure poste a garanzia del lavoratore che, a causa dell'esposizione ad agenti chimici, fisici o biologici, non possa più svolgere le sue mansioni (lett. u)).

Infine, è da accogliere con favore l'ultimo criterio enunciato alla lett. v). Si prevede infatti di ampliare l'utilizzo dell'interpello anche ai quesiti di carattere generale sull'applicazione della normativa di salute e sicurezza. L'utilizzo di questo strumento infatti, consentirà certamente una diffusione delle informazioni e contribuirà a fare chiarezza su una legislazione che, per quanto snellita, avrà in ogni caso bisogno di chiarimenti e puntualizzazioni.

Terminata l'enunciazione dei criteri di delega, il comma 3 dell'Art.1 ricorda con una classica clausola di salvaguardia che i decreti delegati non potranno in alcun caso "*disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze*". Dopo aver ribadito poi (commi 4, 5) le modalità con cui i decreti saranno adottati, il comma 6 prevede la possibilità di emendare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti e sempre nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alla legge delega, disposizioni integrative e correttive. Infine, il comma 7 dell'articolo 1 ha ritenuto opportuno specificare che "*dall'attuazione dei criteri di delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*" delegando completamente la gestione del nuovo sistema alle amministrazioni competenti che vi dovranno provvedere attraverso "*una diversa allocazione delle ordinarie risorse, umane, strumentali ed economiche*".

Venendo adesso all'esame delle ultime disposizioni immediatamente precettive, l'Art.3 apporta alcune modifiche al D.Lgs. 19 settembre 1994, n.626 agendo, in particolare, sulla disciplina in materia di appalti e sui ruoli e le attribuzioni nonché sulle procedure per l'elezione dei rappresentanti per la sicurezza aziendali, territoriali ovvero di comparto. L'Art.10 invece, nell'ambito di un tetto di 20 milioni di euro annui, concede un credito di imposta in via sperimentale per il biennio 2008-2009 nella misura massima del 50% delle spese sostenute per la partecipazione dei lavoratori a programmi e

percorsi certificati di carattere formativo. Un piccolo incentivo il cui ammontare forse avrebbe dovuto avere misura più consistente, ma un intervento in ogni caso apprezzabile.

Infine, la lotta ed il contrasto al lavoro nero invece passano per due disposizioni in particolare, entrambe di immediata operatività: l'Art.5 e l'Art.12. Con la prima delle norme si intende dare al personale ispettivo di Asl e Ministero del lavoro la possibilità di adottare a fini cautelari "*provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale*" qualora ricorrano l'impiego di personale in nero (nella misura pari o uguale al 20%, come già previsto dal c.d. decreto Bersani) e qualora si accertino violazioni gravi e reiterate della disciplina di salute e sicurezza. Quest'ultimo aspetto costituisce una novità particolarmente significativa intanto perché assente dal decreto Bersani e poi perché la chiusura dell'attività comporta, generalmente, una perdita economica talmente forte che l'imprenditore sarà certamente più attento al rispetto della normativa. Non si può essere altrettanto entusiasti della disposizione contenuta all'Art.12 con cui si prevede l'immissione in ruolo di 300 ispettori del lavoro. Chi scrive infatti concorda nel considerare questo un vago palliativo più che un serio intervento di settore. Perché infatti non aumentare anche l'organico degli ispettori delle Aziende Sanitarie Locali che da tempo lamentano carenze strutturali tali da impedire – nei fatti – l'effettuazione dei controlli? Questi due articoli sono logicamente collegati alle disposizioni contenute nell'Art.11 (di modifica l'Art.1, co.1198 della legge 27 dicembre 2006, n.296 – c.d. legge finanziaria 2007), articolo che prevede la sospensione (per un tempo massimo di dodici mesi) di ispezioni e verifiche nei confronti dei datori di lavoro che presenteranno istanza di regolarizzazione. L'esclusione dall'attività ispettiva tuttavia non agisce nei confronti di tutto ciò che attiene la salute e la sicurezza e viene in ogni caso fatta salva la possibilità per l'organo deputato di verificare la fondatezza di eventuali elementi aggiuntivi che dovessero emergere.

## **1.2 Il principio di delega sulla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**

Si è visto come la legge delega miri a creare un nuovo e partecipato sistema di salute e sicurezza e che fondamentale, in questo sistema, diventa il ruolo della formazione. Una formazione che sia il più possibile diffusa tra gli operatori, veicolata anche attraverso gli enti bilaterali e che, soprattutto, sia specialistica, puntuale, sempre aggiornata e mai acquisita una volta per tutte. La formazione quindi, più di altro, diventa la chiave di volta del nuovo assetto istituzionale posto a tutela della salute e della sicurezza. È partendo da questa rinnovata consapevolezza che si può leggere ed interpretare come un segnale di

forte innovazione quanto emerge dal principio di delega delineato alla lettera m), che prevede la creazione di un “*sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati*”.

Forse che un simile sistema nel nostro Paese era assente? Certamente no. Soprattutto nel settore degli appalti pubblici, i sistemi di qualificazione sono da tempo stati pensati e sviluppati per valorizzare i criteri di efficienza, efficacia e trasparenza. Data la natura della committenza, le imprese che vogliono lavorare con il pubblico devono necessariamente dimostrare il possesso di alcuni requisiti, senza i quali la partecipazione alle gare è preclusa. È bene ricordare che non si tratta di un onere meramente burocratico che si esaurisce nella presentazione di una serie di documenti, perché la qualificazione e tutto ciò che essa comporta incide profondamente sulla vita e sull'organizzazione dell'azienda.

Tuttavia, il sistema delineato dalla legge delega ha il suo tratto innovativo nella formazione e nel ruolo che essa viene ad assumere nel più generale contesto organizzativo. È chiaro l'intento di agire sulla sicurezza in chiave prevenzionistica: solo attraverso operatori adeguatamente formati – e quindi qualificati - sarà possibile costruire un moderno sistema di salute e sicurezza.

Come anche per altri principi di delega, il Legislatore ha scelto di non entrare nel dettaglio, lasciando quindi la definizione del futuro sistema di qualificazione all'adozione dei decreti delegati. Eppure, per quanto solamente abbozzata, la lettera m) contiene almeno un paio di indicazioni molto precise: il sistema di qualificazione dovrà essere basato sulla “*specificata esperienza*” ed i percorsi formativi dovranno essere “*mirati*”. Se ne deduce l'invito a progettare un sistema altamente specialistico, che riesca a mettere ai margini tutti quei soggetti improvvisati che pure offrono sul mercato corsi in materia di salute e sicurezza dal dubbio contenuto. Viene chiesto al Governo di avere come orizzonte un sistema di qualificazione in cui la formazione sia specificatamente rivolta alle professioni, alle singole lavorazioni, che abbia come costante punto di riferimento il contesto lavorativo in cui è svolta. Fondamentali quindi diventano gli attori di questo sistema, gli operatori che faranno da veicolo a questa nuova formazione e che non potranno non essere attori autorevoli. Questi, a loro volta, dovranno essere supportati da un importante tessuto legislativo (il decreto che verrà) e culturale. In questo probabilmente il Parlamento ha fatto proprie le richieste (e le preoccupazioni) delle associazioni sindacali che da tempo lamentavano poca attenzione e scarsa valorizzazione di

un sistema formativo che, pure, ha delle eccellenze che devono essere riconosciute e quanto possibile diffuse.

### **1.3 Il sistema di qualificazione recepito nel D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81**

Il criterio di delega di cui alla lett. m) ha trovato attuazione all'art. 27 del D.Lgs. n. 81/2008. La norma è collocata a chiusura del Capo III dedicato alla gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro, a conferma di quanto il legislatore delegato abbia fatto propria la convinzione che i sistemi di qualificazione sono centrali per modernizzare i contesti lavorativi ed affermare una cultura della sicurezza purtroppo ancora poco diffusa nel nostro Paese. Nella sua versione originaria (si avrà modo di commentare poi le modifiche intervenute), l'articolo era composto di due soli commi, di cui il primo affidava alla Commissione Consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, supportata dagli organismi paritetici, il compito di individuare i settori ed i criteri finalizzati alla definizione del futuro sistema di qualificazione. Sistema di qualificazione basato sulla *“specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati”*. Il Governo sembra aver trasposto nel decreto delegato un concetto di formazione meno vincolante e stringente rispetto a quello che poteva desumersi dalla lettura della legge n.123/2007. È infatti la presenza della congiunzione *“anche”* – assente nel principio di delega - a far sorgere qualche perplessità: si può infatti legittimamente dedurre che esperienza, competenza e conoscenza possano essere acquisite tramite strumenti diversi alla formazione. Ci si chiede dunque quali siano questi strumenti e si guarda con preoccupazione ad una formazione che perde il suo carattere obbligatorio e, probabilmente, anche il suo ruolo primario. Il possesso dei requisiti oggetto della qualificazione, continuava l'articolo, avrebbe costituito elemento vincolante per la partecipazione ad appalti e subappalti pubblici e per l'ottenimento di agevolazioni e contributi a carico della finanza pubblica.

Non vi era altro sul sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, tanto che questa prima versione dell'articolo 27, per quanto importante perché sintomatica di un cambiamento di cui si vedevano i primi timidi segni, doveva necessariamente essere novellata ed implementata, sul piano sostanziale oltre che formale (per l'eliminazione di alcune evidenti inesattezze).

In tal senso è intervenuto dapprima il D.Lgs. n.106/2009. La novella ha individuato i settori in cui iniziare la sperimentazione dei sistemi di qualificazione: sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico ed

edilizia. All'edilizia, in particolare, è stato dedicato l'intero comma 1-bis che ha introdotto nel nostro ordinamento un meccanismo di qualificazione denominato "patente a punti", un sistema che, previo accordo interconfederale, potrà essere esteso anche ad altri settori produttivi. Congeniato proprio come una classica patente di guida, attraverso l'attribuzione di un punteggio iniziale soggetto a decurtazione in caso di violazione accertata della normativa di salute e sicurezza (nonché all'azzeramento se la violazione è ripetuta), la patente a punti (intuizione della Filca Cisl Nazionale) è il risultato di anni di lavoro e confronto tra le parti sociali del settore edile. Parti sociali che, all'interno del Testo Unico, hanno così visto riconosciuta e valorizzata la loro proposta di uno strumento per la regolarizzazione del settore in grado di verificare in maniera continuativa l'idoneità tecnico-professionale delle molte imprese e dei molti lavoratori autonomi che operano in edilizia.

Ad ulteriore conferma della volontà del legislatore di creare un sistema integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro in cui tutti i meccanismi di regolazione del mercato possano interagire, c'è inoltre l'ipotizzato raccordo tra i sistemi di qualificazione e l'istituto della certificazione. La Commissione Consultiva infatti, nell'individuare i criteri fondanti il sistema di qualificazione, dovrà anche tenere in considerazione *"l'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276."* Emerge qui l'intento di valorizzare al massimo la certificazione nella consapevolezza che contratti e standard organizzativi certificati (adottati consapevolmente e responsabilmente) potranno generare nelle aziende meccanismi virtuosi e, quindi, ridurre il rischio di infortunio. Infine, la stessa Commissione dovrà considerare anche le attività svolte dai lavoratori autonomi e delle imprese familiari di cui all'art.21, co.2 del decreto.

Sempre il D.Lgs. n.106/2009 ha eliminato il carattere vincolante dei sistemi di qualificazione che quindi attualmente costituiscono titolo solo preferenziale. Diversamente non avrebbe potuto essere dal momento che l'obbligatorietà dei sistemi di qualificazione avrebbe necessitato di un raccordo con quanto previsto nel Codice dei lavori pubblici, le cui disposizioni però sono state espressamente fatte salve (art.27, co.2-bis).

A distanza di quattro anni, il disposto dell'Art.27 è stato nuovamente modificato grazie all'intervento del D.L. 21 giugno 2013, n.69 (poi convertito in legge 9 agosto 2013, n.98 - c.d. "decreto del fare") che ha riscritto interamente il primo comma. Se prima dell'intervento l'articolo recitava: *"Nell'ambito della Commissione di cui all'art.6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici vengono individuati i settori [...]"*, in

seguito alla novella l'incipit è stato rivisto in tal senso: “*Con il decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art.6, comma 8, lettera g) sono individuati i settori [...]*”. Si evince quindi la chiara volontà del legislatore di porre un rimedio alle lungaggini dei lavori in seno alla Commissione di fatto bypassando i momenti di confronto con gli organismi paritetici ed immaginando quindi che il Ministero del lavoro, in qualità di soggetto promotore della qualificazione, possa procedere in via autonoma, limitandosi piuttosto a sentire e discutere con altri soggetti e con i suoi organismi interni quanto attiene la qualificazione.

#### **1.4 La Commissione Consultiva Permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro**

Come accennato, la definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (che per espressa previsione di legge dovrà trovare disciplina in un Decreto del Presidente della Repubblica) è stata demandata alla Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza ex Art.6 D.Lgs. n.81/2008.

La Commissione ha una struttura che in parte ricalca quella di un analogo organo previsto dal D.Lgs. n.626/1994 ma nell'ottica della condivisione delle azioni e del coordinamento tra livello centrale e livelli territoriali, ha una diversa composizione (ispirata al principio del tripartitismo) e margini di azione più ampi ed incisivi. Inoltre, secondo quanto previsto all'Art.6, co.3, la Commissione può istituire, all'inizio di ogni suo mandato, comitati speciali permanenti di cui decidere la composizione e la specifica funzione. La *ratio* di una simile previsione si ritrova nell'esigenza di creare strutture di lavoro dalle dimensioni ridotte, che possano portare avanti i compiti affidati con maggiore velocità e competenza certa. In quest'ottica, il Comitato deputato all'implementazione ed attuazione dell'Art.27 è il Comitato 3 composto da associazioni sindacali (sia a livello confederale quanto di federazioni), organizzazioni datoriali, esponenti dei ministeri interessati (Ministero del Lavoro e Ministero dei Trasporti) ed esperti della materia.

È quindi in seno a questo Comitato che il disposto dell'Art.27 dovrà trovare necessariamente il suo naturale sviluppo. I lavori del Comitato hanno preso il via nel luglio del 2010 quando sono stati individuati i settori in cui dare avvio alla sperimentazione di questi nuovi sistemi di qualificazione. Oltre ovviamente a quelli individuati *ex lege* (sanificazione del tessile e strumentario chirurgico ed edilizia), il Comitato ha posto l'accento sul settore dei trasporti, su tutte le attività svolte in regime di monocommittenza da titolari di partite

IVA ed infine su quelle attività afferenti l'uso di manodopera per il tramite delle agenzie per il lavoro.

Queste dunque le cinque aree di intervento bisognose a giudizio del Comitato 3 di un sistema di qualificazione in grado di agire sulla formazione come leva di competitività e come rimedio a fenomeni di dumping particolarmente pericolosi. Inoltre, questi settori sono caratterizzati da frequenti ricorsi al contratto di appalto ed hanno necessità che i loro standard organizzativi e contrattuali vengano modernizzati, innalzati (si pensi infatti al collegamento con i meccanismi della certificazione). Negli anni in cui il Comitato 3 ha portato avanti le sue indagini ed i suoi lavori ai fini dell'individuazione dei settori prioritari nei quali dare avvio alla qualificazione, questi sono andati aumentando come poi verrà dettagliatamente analizzato nel Capitolo III.

Nonostante gli impegni e le molte riunioni svolte, al momento in cui si scrive i sistemi di qualificazione non hanno preso avvio né in quei settori individuati dal Comitato 3 né in quelli che direttamente la legge procede ad elencare. Nella consapevolezza che non si poteva oltremodo disattendere il Testo Unico il "decreto del fare" ha modificato anche l'Art.6, co.8, lett. g) del D.Lgs. n.81/2008 con la previsione che la Commissione debba solamente *"discutere in ordine ai criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'Art.27"*. Si ricorderà come invece la versione precedente conferiva alla Commissione un compito ben più preciso, ovvero quello di *"definire i criteri"* della qualificazione. Un cambio di marcia quindi deciso e forte di cui evidentemente il Legislatore ha ritenuto non poter fare a meno per dare attuazione ad una importante disposizione di legge.

## Capitolo II

### **L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELL'ARTICOLO 27 DEL TESTO UNICO**

SOMMARIO: 2.1 Per una definizione di spazio confinato e di ambiente a sospetto di inquinamento – 2.2 La legislazione italiana. Dagli anni '50 al D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81 – 2.3 Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi: il D.P.R. 14 settembre 2011, n.177 – 2.3.1 Qualificazione – 2.3.2 Procedure di sicurezza e clausola di invarianza finanziaria – 2.4 Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: uno sguardo d'insieme – 2.5 Il Protocollo sulla qualificazione delle imprese – 2.5.1 Preambolo e campo di applicazione – 2.5.2 Criteri e requisiti per il riconoscimento della qualificazione – 2.5.3 Commissione di verifica e rilascio del marchio sociale e ambientale

#### **2.1 Per una definizione di spazio confinato e di ambiente a sospetto di inquinamento**

Come accennato, i sistemi di qualificazione per le imprese ed i lavoratori autonomi non sono stati definiti, eppure è interessante segnalare alcune esperienze particolarmente significative, sia perché in grado di raccogliere e valorizzare l'ampio lavoro svolto negli anni dal Comitato 3, sia perché è possibile (se non auspicabile) vedere in queste esperienze possibili modelli per i futuri sistemi di qualificazione che, necessariamente, dovranno trovare una definizione.

Nelle pagine che seguono quindi, si analizzerà in primo luogo il sistema di qualificazione emanato con apposito D.P.R. nel settembre del 2011 per le imprese ed i lavoratori autonomi che operano negli ambienti confinati o a sospetto di inquinamento. Si darà conto del contesto nel quale il citato provvedimento ha preso forma, delle sue implicazioni pratiche come anche delle criticità connesse per poi spostare l'attenzione su di un altro settore, quello della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico. Con riferimento a quest'ultimo, si porterà l'esempio di un Protocollo sulla qualificazione che le parti sociali del settore hanno voluto predisporre (nel giugno del 2013) in attesa che venisse superato lo stallo che paralizzava i lavori all'interno del Comitato.

Si cercherà inoltre di dare conto dei molti punti di contatto tra il D.P.R. sugli ambienti confinati ed il Protocollo espressione della via pattizia, avendo molto probabilmente il primo influenzato il secondo e costituendo entrambi atti fondamentali per la materia ed il suo sviluppo.

Cosa siano esattamente uno spazio confinato ed un ambiente a sospetto di inquinamento diventa indispensabile per capire quali le problematiche specifiche e l'evoluzione normativa che ha riguardato questi particolari luoghi

di lavoro. Ricostruire il quadro di riferimento (servendosi anche di un approccio comparato) consente di comprendere perché il legislatore italiano ha sentito l'esigenza di procedere rapidamente (molto più rapidamente di quanto non abbia fatto per altri settori) alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano in questi ambienti.

Nel concreto tuttavia, per chi si interessi in Italia della materia, l'esercizio definitorio non è affatto semplice. Pur potendo vantare una legislazione di settore decisamente all'avanguardia ed anticipatrice rispetto a quella di altri paesi poiché risalente agli anni '50, il legislatore non ha mai fornito alcuna definizione di cosa dovesse intendersi per "spazio confinato" ed "ambiente a sospetto di inquinamento". Gli operatori quindi, hanno dovuto sempre rincorrere questa o quella definizione, aiutati dalle istituzioni internazionali (per lo più statunitensi) che si sono occupate del tema.

Prima fra tutte, il National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH) che sin dal 1978 ha proposto una definizione di spazio confinato che poi nel tempo è stata sostanzialmente ripresa (per essere eventualmente modificata) anche da altri operatori. Secondo il NIOSH "*Confined Space refers to a space which by design has limited openings for entry and exit, unfavorable natural ventilation which could contain or produce dangerous air contaminants, and which is not intended for continuous employee occupancy. Confined spaces include but are not limited to storage tanks, compartments of ships, process vessels, pits, silos, vats, degreasers, reaction vessels, boilers, ventilation and exhaust ducts, sewers, tunnels, underground utility vaults, and pipelines*". Stando a questa definizione quindi, uno spazio confinato è tale quando presenta limitate aperture di entrata e di uscita, una sfavorevole ventilazione naturale e quando potrebbe contenere o produrre agenti inquinanti. Uno spazio confinato è inoltre uno spazio non destinato ad ospitare in maniera continuativa personale al suo interno. A titolo esemplificativo il NIOSH segnala come spazi confinati serbatoi di stoccaggio, vani di navi, pozzi, silos, vasche, recipienti di reazione, caldaie, condotti di ventilazione e di scarico, fognature, gallerie, cavità sotterranee e condutture genericamente intese. Questa definizione è stata unanimemente considerata la definizione madre ed è servita per stimolare il dibattito a livello internazionale. Partendo da qui infatti, altri organismi attivi nella tutela della salute e della sicurezza si sono occupati del tema ed hanno cercato di fornire un diverso punto di vista. È il caso dell'Occupational Safety and Health Administration (OSHA) che ha cercato di valorizzare soprattutto la pericolosità che deriva dalla presenza di possibili sostanze nocive all'interno dello spazio. Per la definizione fornita dall'OSHA "*Many workplaces contain spaces that are considered "confined" because their configurations hinder the activities of employees who must enter, work in, and exit them. A confined space has limited or restricted means for entry or exit, and it is not designed for continuous employee occupancy.*

*Confined spaces include, but are not limited to underground vaults, tanks, storage bins, manholes, pits, silos, process vessels, and pipelines. OSHA uses the term "permit-required confined space" (permit space) to describe a confined space that has one or more of the following characteristics: contains or has the potential to contain a hazardous atmosphere; contains a material that has the potential to engulf an entrant; has walls that converge inward or floors that slope downward and taper into a smaller area which could trap or asphyxiate an entrant; or contains any other recognized safety or health hazard, such as unguarded machinery, exposed live wires, or heat stress".* In questo caso quindi, è il concetto di "permit-required confined space" il concetto chiave per individuare uno spazio confinato. Volendo invece cercare un contributo italiano, in tempi recenti (a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n.81/08) è stato l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL) ad individuare lo spazio confinato avendo soprattutto riguardo alla presenza di agenti pericolosi al suo interno ed al conseguente rischio per la salute e la sicurezza di chi è chiamato ad operarvi.

Stante le definizioni fornite da questi tre organismi, se ne deduce che non esiste un univoco approccio alla materia. Questi stessi contributi, per quanto simili tra loro, lasciano infatti emergere differenze e sfumature che mettono in luce ora un aspetto, ora un altro: se da un lato le definizioni fornite dal NIOSH e dall'ISPESL si avvicinano molto, entrambe sottolineando che gli spazi confinati sono pensati per la presenza non continuativa dei lavoratori, dall'altro l'OSHA incentra la sua analisi sul rapporto tra lo spazio stesso ed i lavoratori chiamati ad operarvi, preferendo demandare al citato "permesso di accesso" la gestione dello spazio in quanto tale. Emerge inoltre, con assoluta chiarezza, che c'è uno specifico sforzo definitorio nei confronti dello spazio confinato, rimandando invece la puntualizzazione sugli ambienti a sospetto di inquinamento. Si tratta, evidentemente, di due luoghi con caratteristiche e problematiche tra loro diverse il cui accostamento (anche da un punto di vista legislativo) non può e non deve essere automatico. Un ambiente a sospetto di inquinamento, infatti, non è necessariamente uno spazio confinato e può valere anche il ragionamento contrario, per cui uno spazio confinato non si identifica apriori con uno a sospetto di inquinamento. I due luoghi, quindi (e le loro definizioni) non sono interscambiabili ed è bene capire cosa sia l'uno e cosa invece sia l'altro per poter mettere in campo azioni mirate alla formazione dei lavoratori ed alla prevenzione degli infortuni.

## **2.2 La legislazione italiana: dagli anni '50 al D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81**

Il lavoro negli spazi confinati e negli ambienti a sospetto di inquinamento ha da sempre rappresentato un'attività connotata da un elevato rischio per i lavoratori interessati e da un elevato numero di incidenti. Questo,

nonostante l'Italia si sia dotata di una legislazione attenta anche a questi particolari luoghi di lavoro sin dai primi anni '50, nell'ambito di una stagione decisamente proficua per il varo di molte leggi in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Purtroppo però, la sola legge, per quanto importante, non è stata sufficiente ad impedire gli incidenti perché non è stata accompagnata dalla progressiva diffusione di una vera cultura della sicurezza. Ed infatti, tra le cause principali di incidenti negli spazi confinati, oltre all'oggettiva difficoltà di apprestare soccorso (per cui molti lavoratori sono deceduti nel tentativo di salvare i loro colleghi) c'è da sempre la mancanza di consapevolezza su cosa siano questi spazi e conseguentemente, su quali rischi vi siano connessi.

I primi interventi in materia risalgono, come accennato, agli anni '50. In particolare ci si riferisce al D.P.R. 27 aprile 1955, n.547 – *Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro* - ed al D.P.R. 19 marzo 1956, n.303 – *Norme generali per l'igiene del lavoro* - oggi in larga parte abrogati per effetto dell'entrata in vigore del D.Lgs. n.81/08.

In entrambi i decreti presidenziali il legislatore non ha fornito una definizione di spazio confinato ovvero di ambiente a sospetto di inquinamento, limitandosi piuttosto ad individuare alcuni obblighi in capo al datore di lavoro ed alcune norme a garanzia del lavoratore. Inoltre, entrambi si caratterizzano per una regolazione molto forte della sicurezza, quasi questa fosse un mero obbligo ed avesse quindi solamente bisogno di essere calata dall'alto invece che partecipata e modellata sulle specifiche necessità delle singole aziende e dei singoli lavoratori. Era quella, d'altronde, la cultura del momento ed i D.P.R. citati ne sono un chiaro esempio.

Nello specifico, il D.P.R. n.547/1955 disciplina il lavoro negli spazi confinati ed in quelli a sospetto di inquinamento agli Artt. 235, 236 e 237. Come accennato, non è fornita alcuna definizione ma dalla lettura dell'Art.235 si può dedurre che cosa il legislatore dell'epoca intendesse per spazio confinato (attraverso l'indicazione dei luoghi che potevano rientrare in questa particolare categoria). L'articolo infatti recita “*Le tubazioni, le canalizzazioni e i recipienti, quali vasche, serbatoi e simili, in cui debbano entrare lavoratori per operazioni di controllo, riparazione, manutenzione o per altri motivi dipendenti dall'esercizio dell'impianto o dell'apparecchio, devono essere provvisti di aperture di accesso aventi dimensioni non inferiori a cm 30 per 40 o diametro non inferiore a cm 40*”. L'aver imposto per legge dimensioni e diametro degli spazi chiusi elencati conferma una concezione verticistica e poco attenta alla concretezza della realtà lavorativa, ulteriormente ribadita dagli articoli seguenti. L'art.236 infatti prevede che “*Prima di disporre l'entrata di lavoratori nei luoghi di cui all'art. 235, chi sopra intende ai lavori deve assicurarsi che nell'interno non esistano gas o vapori*

*nocivi o una temperatura dannosa e deve, qualora vi sia pericolo, disporre efficienti lavaggi, ventilazione o altre misure idonee. Colui che sopra intende deve, inoltre, provvedere a far chiudere e bloccare le valvole e gli altri dispositivi dei condotti in comunicazione col recipiente e a fare intercettare i tratti di tubazione mediante flange cieche o con altri mezzi equivalenti ed a far applicare, sui dispositivi di chiusura o di isolamento, un avviso con l'indicazione del divieto di manovrarli. I lavoratori che prestano la loro opera all'interno dei luoghi predetti devono essere assistiti da altro lavoratore, situato all'esterno presso l'apertura di accesso. Quando la presenza di gas o vapori nocivi non possa escludersi in modo assoluto o quando l'accesso al fondo dei luoghi predetti è disagiata, i lavoratori che vi entrano devono essere muniti di cintura di sicurezza con corda di adeguata lunghezza e, se necessario, di apparecchi idonei a consentire la normale respirazione". Ed infine, la norma di chiusura, l'art.237 prevede che "Qualora nei luoghi di cui all'art. 235 non possa escludersi la presenza anche di gas, vapori o polveri infiammabili od esplosivi, oltre alle misure indicate nell'articolo precedente, si devono adottare cautele atte ad evitare il pericolo di incendio o di esplosione, quali la esclusione di fiamme libere, di corpi incandescenti, di attrezzi di materiale ferroso e di alzature con chiodi. Se necessario l'impiego di lampade, queste devono essere di sicurezza".*

Diversa invece, almeno in parte, l'impostazione del D.P.R. n.303/1956 che dedica un articolo agli ambienti sospetti di inquinamento e non al lavoro negli spazi confinati (anche in questo caso però, evitando di fornire una definizione). Si legge infatti all'Art. 25 - *Lavori in ambienti sospetti di inquinamento* - che "E' vietato far entrare i lavoratori nei pozzi neri, nelle fogne, nei camini, come pure in fosse, in gallerie, ed in generale in ambienti ed in recipienti, condutture, caldaie e simili, dove possano esservi gas deleteri, se non sia stata preventivamente accertata l'esistenza delle condizioni necessarie per la vita, oppure se l'atmosfera non sia stata sicuramente risanata mediante ventilazione o con altri mezzi. Quando possa esservi dubbio sulla pericolosità dell'atmosfera, i lavoratori devono essere legati con cintura di sicurezza, vigilati per tutta la durata del lavoro e, ove occorra, forniti di apparecchi di protezione".

Come accennato, i decreti in esame sono stati abrogati ma alcune norme sono state trasposte all'interno del D.Lgs. n.81/08 (agli Artt. 66 e 121), mentre altre possono essere ritrovate nell'Allegato IV dello stesso. Il Testo Unico, tuttavia, non ha consentito che in materia si facessero passi in avanti e venissero colmate quelle lacune che pure da anni gli operatori del settore denunciano. Ne è testimonianza la mancata definizione di cosa siano questi spazi e questi ambienti, definizione che invece sarebbe stata – e lo sarebbe tuttora - quanto mai opportuna per inquadrare definitivamente il tema (magari da inserire nell'Art.2 D.Lgs. n.81/08 dedicato proprio alle definizioni). Un'occasione mancata dunque, come anche quella di procedere alla sistematizzazione delle norme in materia e alla loro più puntuale disciplina (il D.Lgs. n.81/08 fornisce infatti solo indicazioni e nulla più). Perché

spacchettare le norme tra il decreto legislativo e l'Allegato? Non sarebbe stato meglio, sempre in un'ottica di praticità, che avessero trovato un'unica allocazione?

Analizzando il disposto degli articoli citati poi, non si riscontra nessuna traccia di novità, avendo questi sostanzialmente recepito le disposizioni precedenti. E così, l'Art.66 vieta *“l'accesso dei lavoratori in pozzi neri, fogne, camini, fosse, gallerie e in generale in ambienti e recipienti, condutture, caldaie e simili, ove sia possibile il rilascio di gas deleteri, senza che sia stata previamente accertata l'assenza di pericolo per la vita e l'integrità fisica dei lavoratori medesimi, ovvero senza previo risanamento dell'atmosfera mediante ventilazione o altri mezzi idonei. Quando possa esservi dubbio sulla pericolosità dell'atmosfera, i lavoratori devono essere legati con cintura di sicurezza, vigilati per tutta la durata del lavoro e, ove occorra, forniti di apparecchi di protezione. L'apertura di accesso a detti luoghi deve avere dimensioni tali da poter consentire l'agevole recupero di un lavoratore privo di sensi”*. Simili considerazioni possono farsi valere per l'art.121 - rubricato *Presenza di gas negli scavi* - sebbene questa disposizione sia più puntuale ed abbia il merito di fornire un quadro leggermente più esaustivo. Vi si legge infatti che *“Quando si eseguono lavori entro pozzi, fogne, cunicoli, camini e fosse in genere, devono essere adottate idonee misure contro i pericoli derivanti dalla presenza di gas o vapori tossici, asfissianti, infiammabili o esplosivi, specie in rapporto alla natura geologica del terreno o alla vicinanza di fabbriche, depositi, raffinerie, stazioni di compressione e di decompressione, metanodotti e condutture di gas, che possono dar luogo ad infiltrazione di sostanze pericolose. Quando sia accertata o sia da temere la presenza di gas tossici, asfissianti o la irrespirabilità dell'aria ambiente e non sia possibile assicurare una efficiente aerazione ed una completa bonifica, i lavoratori devono essere provvisti di idonei dispositivi di protezione individuale delle vie respiratorie, ed essere muniti di idonei dispositivi di protezione individuale collegati ad un idoneo sistema di salvataggio, che deve essere tenuto all'esterno dal personale addetto alla sorveglianza. Questo deve mantenersi in continuo collegamento con gli operai all'interno ed essere in grado di sollevare prontamente all'esterno il lavoratore colpito dai gas. Possono essere adoperate le maschere respiratorie, in luogo di autorespiratori, solo quando, accertate la natura e la concentrazione dei gas o vapori nocivi o asfissianti, esse offrano garanzia di sicurezza e sempreché sia assicurata una efficace e continua aerazione. Quando si sia accertata la presenza di gas infiammabili o esplosivi, deve provvedersi alla bonifica dell'ambiente mediante idonea ventilazione; deve inoltre vietarsi, anche dopo la bonifica, se siano da temere emanazioni di gas pericolosi, l'uso di apparecchi a fiamma, di corpi incandescenti e di apparecchi comunque suscettibili di provocare fiamme o surriscaldamenti atti ad incendiare il gas. Nei casi previsti dai commi 2, 3 e 4, i lavoratori devono essere abbinati nell'esecuzione dei lavori”*.

L'Allegato IV, al punto 3 – *Vasche, canalizzazioni, tubazioni, serbatoi, recipienti, silos* – disciplina invece le misure di sicurezza cui sono tenuti il

datore di lavoro ed il lavoratore che si trovino ad operare in un ambiente confinato e a sospetto di inquinamento. In parte vengono ripresi concetti già altrove espressi (ad esempio, l'operare in uno spazio che sia provvisto di aperture di accesso tali da consentire l'eventuale recupero del lavoratore in difficoltà), in parte invece l'Allegato puntualizza le procedure di emergenza e quelle di salvataggio fornendo quindi utili indicazioni operative.

Dalla lettura combinata delle norme sopra esposte è possibile dunque ricavare, se non una definizione di spazio confinato/ambiente a sospetto di inquinamento, almeno alcune utili informazioni per la loro concreta gestione. Alcuni elementi sono infatti imprescindibili: la presenza di personale all'esterno dello spazio (che possa effettivamente vigilare su ciò che accade all'interno); la possibilità di avere a disposizione tutta una serie di strumenti che consentano il recupero dei lavoratori (a questo infatti il richiamo ai DPI ed alla cintura di sicurezza) ed infine la presenza di aperture idonee a consentire l'uscita dei lavoratori stessi

### **2.3 Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi: il D.P.R. 14 settembre 2011, n.177**

La predisposizione di un D.P.R. sulla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti negli ambienti confinati e a sospetto di inquinamento si è resa urgente per rispondere ai molti infortuni (spesso mortali) che soprattutto dal 2008 si sono verificati nel settore. In verità, già da tempo il Ministero del Lavoro aveva iniziato ad intervenire sul tema attraverso specifiche circolari (9 dicembre 2010, n.42; 5 febbraio 2011, n.5 e 19 aprile 2011, n.16), tutte conferme della volontà di fornire adeguati strumenti regolatori ed in qualche misura anticipatrici di quel provvedimento che sarebbe stato emanato nel settembre del 2011.

È per questo che il D.P.R. 14 settembre 2011, n.177 recante *Norme per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti, a norma dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81* non può essere considerato un documento dovuto alla fretta di fornire risposte né tantomeno slegato dal lavoro che sia il Ministero sia la Commissione Consultiva stavano portando avanti sul tema della qualificazione in generale. Proprio perché dunque parte integrante di una riflessione più ampia, il decreto stesso all'Art.1, co.1 stabilisce la sua operatività in via transitoria, in attesa infatti “della definizione di un complessivo sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, come previsto dagli articoli 6, comma 8, lettera g), e 27 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 [...]”. Il primo comma contiene un passaggio decisamente

importante perché ribadisce e valorizza il lavoro che contestualmente il Comitato ministeriale stava svolgendo chiarendo da un lato, che l’emanando D.P.R. non può considerarsi avulso e slegato da una ridefinizione complessiva del sistema di qualificazione genericamente inteso, e dall’altro che lo stesso dovrà necessariamente collegarsi (quindi, si immagina, armonizzandosi) con il sistema di qualificazione specifico per il settore edile e della sanificazione del tessile e strumentario chirurgico.

Lo stesso articolo, al comma 2, procede a definire l’ambito di applicazione specificando che *“Il presente regolamento si applica ai lavori in ambienti sospetti di inquinamento di cui agli articoli 66 e 121 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e negli ambienti confinati di cui all'allegato IV, punto 3, del medesimo decreto legislativo”*. Si rinuncia così a fornire una definizione di spazio confinato e di ambiente a sospetto di inquinamento e si continua ad accostare nella trattazione e nelle tutele due luoghi di lavoro diversi. Ancora, i commi 3 e 4 specificano che *“Le disposizioni di cui agli articoli 2, comma 2, e 3, commi 1 e 2, operano unicamente in caso di affidamento da parte del datore di lavoro di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica, a norma dell'articolo 26, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo”* e che *“Restano altresì applicabili, limitatamente alle fattispecie di cui al comma 3, fino alla data di entrata in vigore della complessiva disciplina del sistema di qualificazione delle imprese di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e fermi restando i requisiti generali di qualificazione e le procedure di sicurezza di cui agli articoli 2 e 3, i criteri di verifica della idoneità tecnico-professionale prescritti dall'articolo 26, comma 1, lettera a), del medesimo decreto legislativo”*.

### **2.3.1 Qualificazione**

Il cuore del decreto è senza dubbio l’Art.2 che delinea i criteri attraverso i quali un’impresa può dirsi qualificata. Vengono richiesti diversi requisiti, tutti a carattere vincolante (per quanto non espressamente specificato dal decreto):

- a) integrale applicazione delle vigenti disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria e misure di gestione delle emergenze;
- b) integrale e vincolante applicazione anche del comma 2 dell'articolo 21 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nel caso di imprese familiari e lavoratori autonomi;

- c) presenza di personale, in percentuale non inferiore al 30 per cento della forza lavoro, con esperienza almeno triennale relativa a lavori in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, assunta con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero anche con altre tipologie contrattuali o di appalto, a condizione, in questa seconda ipotesi, che i relativi contratti siano stati preventivamente certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Tale esperienza deve essere necessariamente in possesso dei lavoratori che svolgono le funzioni di preposto.

Soffermandoci sul disposto della lettera c), emerge con chiarezza il tentativo del legislatore di trasporre nel decreto quanto previsto all'Art.27, co.1 del T.U. salute e sicurezza. L'istituto della certificazione è quindi adesso chiamato a svolgere un ruolo di primo piano nel processo di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che vogliano operare in questi particolari luoghi di lavoro. È infatti solo attraverso la certificazione che lavoratori non assunti con contratto subordinato a tempo indeterminato potranno rientrare nella soglia del 30% che la legge individua come soglia minima di lavoratori con esperienza almeno triennale. È questo uno degli aspetti più particolari e delicati dell'intero decreto, aspetto sul quale il Ministero del Lavoro è dovuto intervenire a maggior chiarimento. Con una circolare (27 giugno 2013) il Ministero ha specificato (a giudizio di chi scrive, in maniera opportuna) che il tetto massimo del 30% non si riferisce alla generalità dei dipendenti in forza presso l'impresa ma al personale impiegato sul lavoro specifico.

Facendo un piccolo passo avanti e analizzando il disposto del comma 2 dello stesso articolo, la certificazione è nuovamente chiamata in causa poiché si stabilisce che *“In relazione alle attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati non è ammesso il ricorso a subappalti, se non autorizzati espressamente dal datore di lavoro committente e certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni. Le disposizioni del presente regolamento si applicano anche nei riguardi delle imprese o dei lavoratori autonomi ai quali le lavorazioni vengano subappaltate”*. Un'attività certificatoria quindi che è chiamata a presidiare i punti nevralgici dell'azienda (certificando le tipologie contrattuali) e la gestione concreta dell'attività lavorativa (certificando i subappalti e qui potendo agire come strumento regolatore del mercato). È ovvio, quindi, che la certificazione non è più atto discrezionale ma assume, nella logica del decreto, un carattere obbligatorio.

Tornando invece nuovamente all'esame del primo comma dell'Art.2, sono ulteriormente richiesti ai fini della qualificazione:

d) avvenuta effettuazione di attività di informazione e formazione di tutto il personale, ivi compreso il datore di lavoro ove impiegato per attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, specificamente mirato alla conoscenza dei fattori di rischio propri di tali attività, oggetto di verifica di apprendimento e aggiornamento. I contenuti e le modalità della formazione di cui al periodo che precede sono individuati, compatibilmente con le previsioni di cui agli articoli 34 e 37 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, entro e non oltre 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, con accordo in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le parti sociali;

e) possesso di dispositivi di protezione individuale, strumentazione e attrezzature di lavoro idonei alla prevenzione dei rischi propri delle attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati e avvenuta effettuazione di attività di addestramento all'uso corretto di tali dispositivi, strumentazione e attrezzature, coerentemente con le previsioni di cui agli articoli 66 e 121 e all'allegato IV, punto 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;

f) avvenuta effettuazione di attività di addestramento di tutto il personale impiegato per le attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, ivi compreso il datore di lavoro, relativamente alla applicazione di procedure di sicurezza coerenti con le previsioni di cui agli articoli 66 e 121 e dell'allegato IV, punto 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81;

g) rispetto delle vigenti previsioni, ove applicabili, in materia di Documento unico di regolarità contributiva;

h) integrale applicazione della parte economica e normativa della contrattazione collettiva di settore, compreso il versamento della contribuzione all'eventuale ente bilaterale di riferimento, ove la prestazione sia di tipo retributivo, con riferimento ai contratti e accordi collettivi di settore sottoscritti da organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

I requisiti che si evincono dalla lettura del comma 1 dell'Art.2 lasciano chiaramente intendere che il legislatore non ha voluto fare un mero "elenco della spesa" ma ha cercato di andare alla sostanza ed al cuore del problema della qualificazione. Si sono infatti individuati dei requisiti tutt'altro che formali poiché attengono ai profili sostanziali di un'azienda, profili che sicuramente non possono essere dedotti da semplici adempimenti burocratici come l'iscrizione alla Camera di Commercio (atto fin troppo semplice) e l'autocertificazione.

### 2.3.2 Procedure di sicurezza e clausola di invarianza finanziaria

I criteri di qualificazione sono accompagnati all'Art.3 da specifiche procedure di sicurezza. Il comma 1 prevede che *“Prima dell'accesso nei luoghi nei quali devono svolgersi le attività lavorative di cui all'articolo 1, comma 2, tutti i lavoratori impiegati dalla impresa appaltatrice, compreso il datore di lavoro ove impiegato nelle medesime attività, o i lavoratori autonomi devono essere puntualmente e dettagliatamente informati dal datore di lavoro committente sulle caratteristiche dei luoghi in cui sono chiamati ad operare, su tutti i rischi esistenti negli ambienti, ivi compresi quelli derivanti dai precedenti utilizzi degli ambienti di lavoro, e sulle misure di prevenzione e emergenza adottate in relazione alla propria attività. L'attività di cui al precedente periodo va realizzata in un tempo sufficiente e adeguato all'effettivo completamento del trasferimento delle informazioni e, comunque, non inferiore ad un giorno”*.

L'ultimo periodo del comma, in cui il legislatore individua una durata minima per l'attività di informazione, desta particolare interesse. In effetti, una simile previsione è una novità, almeno nell'ambito del D.Lgs. n.81/08 che all'Art. 37, co.1 in tema di formazione si riferisce ad una formazione che sia *“sufficiente ed adeguata”*. La scelta del legislatore si spiega probabilmente con la consapevolezza di quanto sia delicato e pericoloso il lavoro negli ambienti confinati e nella conseguente volontà di rafforzare tutte le misure atte a tutelare i lavoratori (dell'impresa appaltatrice e/o autonomi) ed il datore di lavoro ed a creare una maggiore consapevolezza circa i rischi che si possono incontrare. Inoltre, dalla disposizione in commento si evince che una simile procedura debba essere ripetuta ogni qual volta si accede ad uno spazio confinato, il che conferma la visione del legislatore in tema di salute e sicurezza come di un processo che deve essere costantemente aggiornato e mai considerato concluso una volta per tutte.

Ancora, il secondo ed il terzo comma dell'Art.3 prevedono che *“Il datore di lavoro committente individua un proprio rappresentante, in possesso di adeguate competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro e che abbia comunque svolto le attività di informazione, formazione e addestramento di cui all'articolo 2, comma 1, lettere c) ed f), a conoscenza dei rischi presenti nei luoghi in cui si svolgono le attività lavorative, che vigili in funzione di indirizzo e coordinamento delle attività svolte dai lavoratori impiegati dalla impresa appaltatrice o dai lavoratori autonomi e per limitare il rischio da interferenza di tali lavorazioni con quelle del personale impiegato dal datore di lavoro committente”* e che *“Durante tutte le fasi delle lavorazioni in ambienti sospetti di inquinamento o confinati deve essere adottata ed efficacemente attuata una procedura di lavoro specificamente diretta a liminare o, ove impossibile, ridurre al minimo i rischi propri delle attività in ambienti confinati, comprensiva della eventuale fase di soccorso e di coordinamento con il sistema di emergenza del Servizio sanitario nazionale e dei Vigili del Fuoco.*

*Tale procedura potrà corrispondere a una buona prassi, qualora validata dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera v), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81”.*

Infine, il quarto comma dell’Art.3 stabilisce che “*Il mancato rispetto delle previsioni di cui al presente regolamento determina il venir meno della qualificazione necessaria per operare, direttamente o indirettamente, nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati*”. Senza mezzi termini quindi, la disposizione impedisce all’impresa che non dovesse rispettare quanto definito dal D.P.R. l’esercizio delle attività, diventando quindi lo strumento per la selezione degli operatori del settore. Forse, a riguardo il legislatore avrebbe potuto ipotizzare una sorta di uscita graduale dal settore in base alla gravità dell’inadempienza. Si è preferito invece un atteggiamento molto meno morbido, probabilmente anche in considerazione della gravità degli infortuni avvenuti e dell’esigenza di dare una forte risposta.

Il decreto si chiude con la nota clausola di invarianza finanziaria, che ribadisce che nessun onere potrà essere sostenuto dalla finanza pubblica. Su questo aspetto chi scrive avanza se non una critica, almeno qualche perplessità. Il sistema di qualificazione così come delineato per i lavori in spazi confinati ed in ambienti a sospetto di inquinamento presuppone un cambiamento molto forte di cultura ed organizzazione del lavoro che certo non produrrà effetti nel breve e brevissimo periodo. I datori di lavoro ed i lavoratori autonomi sono (giustamente) chiamati all’assunzione di nuove responsabilità e per quanto sia comprensibile il tentativo del legislatore di salvaguardare le casse dello Stato, dall’altro viene da pensare che sono state ben poche le riforme portate avanti con successo a “costo zero”.

#### **2.4 Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: uno sguardo d’insieme**

Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico è formato da industrie che svolgono l’intero ciclo di lavorazione con il solo uso di macchinari automatici. Sono imprese quindi che operano attraverso meccanismi produttivi che escludono completamente ogni qualsivoglia intervento manuale dal ciclo di lavorazione. Il target di queste aziende - i loro committenti – è costituito da ospedali, case di cura, alberghi, ristoranti e più in generale da tutte le aziende che operano nel settore chimico, tessile e farmaceutico. Il loro campo di azione si estende inoltre alla sterilizzazione degli abiti da lavoro, alla manutenzione dei dispositivi di protezione individuale nonché alla fabbricazione dei kit contenenti i dispositivi medici sterili.

Queste aziende – eterogenee tra loro ma tutte operanti in ambiti molto delicati sia per la complessità delle lavorazioni che per le ripercussioni che le stesse attività hanno sulla collettività - devono poter mantenere un elevato standard di qualità e tutti i processi produttivi che esse svolgono devono poter essere sicuri ed altamente controllati. Il settore, inoltre, si caratterizza per l'elevato numero di imprese che operano in regime di appalto e di subappalto e che concorrono quindi a renderlo una realtà decisamente complessa che ha bisogno di strumenti regolatori flessibili ed al contempo affidabili.

La maggior parte delle aziende che operano nel settore sono rappresentate da Assosistema, categoria nata nel 2009 (attualmente associata a Confindustria) allo scopo di raccogliere l'eredità della precedente Associazione Unitaria Industrie di Lavanderia e di ampliarne la rappresentanza. Per parte sindacale invece, sono la Femca-Cisl, la Filctem-Cgil e la Uiltec-Uil le associazioni sindacali titolate alla stipula dei contratti collettivi.

Per avere un'idea più dettagliata del settore, si riprendono le parole della Dott.ssa Patrizia Ferri, segretario generale di Assosistema che sottolinea come questo sia *“caratterizzato da elevata complessità organizzativa, parcellizzazione dei processi produttivi, con elevata articolazione delle aree professionali e delle correlate categorie di rischio e da una pluralità di centri di imputazione”*. Proprio questa pluralità di centri di imputazione e la tendenza alla frantumazione del processo produttivo sottopongono il settore al rischio di fenomeni di dumping causati da tutte quelle aziende che, non rispettando i vincoli sia contrattuali che di legge, applicano prezzi più ridotti e distorcono così la concorrenza nel mercato. Un mercato che tuttavia, in virtù della particolare natura della committenza, non può permettersi di abbassare il livello dei costi a discapito della qualità del servizio reso e della tutela della salute e della sicurezza dei propri lavoratori.

Questi brevi cenni consentono di comprendere perché il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico è stato individuato tra i settori pilota in cui iniziare la sperimentazione dei sistemi di qualificazione. I motivi attengono principalmente a due ordini di ragioni: da un lato, la complessità sopra richiamata ed il rischio concreto di fenomeni di dumping. Dall'altro, l'attuazione del disposto dell'Art. 27 T.U. si sarebbe trasformato in quel riconoscimento di natura legislativa di tutte le azioni che le imprese – volontariamente – hanno nel tempo intrapreso verso questa direzione.

A quest'ultimo proposito bisogna infatti sottolineare che le aziende aderenti ad Assosistema hanno saputo (e voluto) raggiungere standard qualitativi molto alti, in modo da garantire la committenza attraverso un servizio sempre più affidabile. La qualificazione prevista nel D.Lgs. n.81/08 avrebbe quindi potuto costituire l'ultima tappa di un percorso di miglioramento che l'intero settore aveva responsabilmente iniziato tempo addietro. Un

percorso che ha puntato l'attenzione sulla ricerca e sull'innovazione tecnologica, sull'ammodernamento dei sistemi di organizzazione e gestione al fine di rendere i processi produttivi sempre più efficienti e sicuri nonché sulla formazione del personale dipendente. Le imprese, inoltre, hanno nel tempo sviluppato interessanti sistemi di controllo e gestione dell'energia in modo da limitare sia le emissioni atmosferiche degli impianti, sia quelle delle acque di scarico utilizzate durante i diversi processi produttivi.

Nonostante il lodevole impegno delle aziende aderenti ad Assossistema, l'ampliamento del mercato ad altri operatori e la crisi economica e finanziaria generatasi nel 2008, hanno evidenziato una serie di criticità che si sperava il Testo Unico avrebbe sanato. Le speranze degli operatori, come anche delle parti sociali chiamate a governare il settore, erano quindi riposte nell'avvio di un sistema di qualificazione che nelle parole della Dott.ssa Ferri avrebbe dovuto rappresentare quello strumento *“innovativo di selezione delle imprese che consente di escludere dal mercato tutti quei soggetti economici “non virtuosi” che operano al di fuori delle regole attraverso attestazioni di idoneità tecnico-professionale che non trovano riscontro nella effettiva capacità di gestire in modo sicuro e realmente competitivo i processi produttivi”*.

Purtroppo la Commissione non ha saputo individuare i criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione ed il settore – al momento in cui si scrive – né è sprovvisto.

## **2.5 Il Protocollo sulla qualificazione delle imprese**

La mancanza di una comune visione sul sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in seno al Comitato 3, ha portato le parti sociali del settore della sanificazione del tessile e strumentario chirurgico ad intervenire attraverso la via pattizia. Che si volesse tentare un approccio diverso rispetto a quello stabilito dal D.Lgs. n.81/08, superando, di fatto lo stallo determinatosi negli anni, era stato anche chiaramente esplicitato da Assossistema: *“in attesa che le Istituzioni e gli organi di governo facciano la loro parte, con il sindacato stiamo lavorando ad una norma pattizia di autoregolamentazione, nella quale siano individuati i requisiti che, tanto da un punto di vista giuslavoristico, quanto sotto un profilo tecnico-qualitativo, contraddistinguono un'impresa qualificata”*.

L'occasione del rinnovo del contratto collettivo delle lavanderie industriali ha così costituito quel luogo ideale di confronto, partecipazione e condivisione di un nuovo metodo per la regolazione del settore. Al di là quindi delle trattative sul contratto collettivo, le discussioni hanno riguardato anche la definizione di un vero e proprio Protocollo sulla qualificazione, Protocollo che

è stato inserito come parte integrante del CCNL (siglato unitariamente il 19 giugno 2013) e che ben può essere considerato un ulteriore segnale di impegno e di responsabilità che le parti sociali hanno voluto assumersi ed uno stimolo al legislatore affinché si portino avanti con profitto le discussioni ed i lavori del Comitato (che necessariamente dovranno essere il naturale corollario del Protocollo).

Il Protocollo consta di un preambolo (contenente quelle che vengono definitive *Disposizioni applicative*) e di un Allegato con quattro articoli. Il preambolo chiarisce, al primo comma, le ragioni che hanno spinto le parti sociali a definire uno specifico sistema di qualificazione. Le ragioni sono rinvenibili nel miglioramento delle condizioni dei lavoratori attraverso il contrasto “*ai fenomeni di illegalità, concorrenza sleale e lavoro sottocosto*”. Per raggiungere questi obiettivi, le parti concordano l'introduzione di un diverso regime di solidarietà per i contratti di appalto e subappalto. In questo dunque – un diverso regime di solidarietà - si sostanzia il sistema di qualificazione delineato. Le parti sociali hanno potuto introdurre questa deroga grazie ad una specifica previsione contenuta all'Art. 4, co.31 della Legge 28 giugno 2012, n.92 (c.d. Legge Fornero). Quest'ultima ha modificato l'Art. 29, co.2 del D.Lgs. n.276/2003 in tema di responsabilità tra appaltante ed appaltatore specificando che tale responsabilità vige “*salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti*”. Ecco quindi che la Legge Fornero ha consentito alle parti sociali di poter introdurre ulteriori e diversi regimi di responsabilità (che il Protocollo estende anche ad eventuali subappalti nell'ambito di un consorzio e/o rete di impresa), in questo dimostrando una grande fiducia nei confronti di chi è chiamato a governare direttamente i settori merceologici e confidando nella altrui capacità di immaginare soluzioni diverse rispetto a quelle prospettate dalla legge stessa.

La deroga è da intendersi valida solo per le aziende “*del settore che applicano le leggi vigenti in materia di lavoro nero ed il presente contratto collettivo nazionale di lavoro*”. Ancora, sono escluse dal regime di responsabilità solidale “*le aziende appaltanti che abbiano affidato l'esecuzione dell'appalto ad aziende del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili medici e affini (sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico) che siano qualificate ai sensi e per gli effetti dell'Articolo 27 del decreto legislativo n.81/2008 e successive modifiche e integrazioni*”. Inoltre, viene specificato che la deroga disciplinata nel Protocollo non troverà applicazione nei confronti di quelle aziende che nel precedente anno solare siano state “*gravemente*” inadempienti in relazione ai trattamenti retributivi e contributivi. Sarà chiamata a giudicare la gravità

dell'inadempienza una commissione bilaterale composta dai rappresentanti delle parti sociali che hanno sottoscritto il contratto collettivo ed il collegato Protocollo, il cui giudizio viene definito *"insindacabile"*. È naturale ipotizzare che sarà quindi la predetta commissione a vigilare sulla corretta applicazione del Protocollo e che il sistema bilaterale assumerà un ruolo di primo piano anche nell'indirizzare i comportamenti delle aziende e nel governare il sistema di qualificazione. Una bilateralità, verrebbe da dire, capace di gestire il settore ed il mercato di riferimento e, soprattutto, capace di concorrere al miglioramento qualitativo delle imprese e dei lavoratori interessati.

Ultimo aspetto, quello della transitorietà della disciplina individuata dal Protocollo. Similmente a quanto previsto nel D.P.R. sugli spazi confinati, anche il Protocollo siglato dalle parti sociali specifica che la sua operatività è da intendersi fino all'entrata in vigore del sistema di qualificazione così come delineato all'Art.27 del Testo Unico salute e sicurezza.

### **2.5.1 Preambolo e campo di applicazione**

Passando adesso all'esame dell'Allegato, in prima battuta vengono richiamate le norme di legge sulla qualificazione e si sottolinea che il Protocollo è il risultato della presa d'atto dei *"lunghi tempi di attesa e della attuale incertezza circa la attuazione delle disposizioni regolamentarie"*. Una strigliata al legislatore quindi, che viene ulteriormente ribadita quando si sostiene che l'adozione di un sistema di qualificazione non è oltremodo rinviabile e che le parti hanno ritenuto opportuno procedere *"in via sperimentale e su base volontaria"* (tuttavia avendo debita considerazione dell'ampio lavoro che in materia è stato prodotto nei tavoli tecnici deputati e facendo salve, per quanto non disciplinato, le disposizioni in materia di qualificazione previste dal D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163).

Si delinea poi, all'Art.1 il campo di applicazione del Protocollo i cui effetti legali e pattizi si riferiscono esclusivamente alle aziende del settore sanificazione, sterilizzazione del tessile e dello strumentario chirurgico, ovvero sia a quelle aziende che *"effettuano l'intero ciclo di lavorazione per mezzo di macchinari e apparecchiature automatici che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione nonché validate ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati"*. Le parti sociali hanno ritenuto opportuno identificare con chiarezza le aziende di riferimento ed hanno inoltre specificato, sebbene solo a titolo esemplificativo, quali siano le committenze alle quali i servizi prestati sono riferibili (scuole, caserme, ristoranti, industrie farmaceutiche, chimiche e tessili).

### **2.5.2 Criteri e requisiti per il riconoscimento della qualificazione**

L'Art. 2 elenca i criteri aggiuntivi (si presuppone rispetto a quanto enunciato nel Preambolo) ed i requisiti a carattere inderogabile per il riconoscimento della qualificazione. Tra questi, viene previsto: il rispetto della normativa in merito alla formazione ed informazione dei lavoratori; la regolarità contributiva e retributiva riscontrabile attraverso il DURC; la redazione del documento di valutazione dei rischi ed applicazione delle norme in materia di DPI e la sorveglianza sanitaria. Ancora, l'assenza di condanne definitive per comportamenti antisindacali o per licenziamenti che siano stati giudicati discriminatori e l'adozione delle Linee Guida Assosistema in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici, nonché il possesso della certificazione Risk Analysis Biocontamination Control (RABC).

Particolarmente meritevoli di attenzione sono le disposizioni che riguardano l'applicazione del contratto collettivo e quelle che disciplinano l'istituto della certificazione. Come requisito inderogabile è chiesta sia l'integrale applicazione degli accordi e dei contratti collettivi di riferimento sia il versamento della contribuzione all'ente bilaterale, EBLI – Ente Bilaterale Lavanderie Industriali - (in questo confermando la forte attenzione che le parti sociali hanno riservato alla bilateralità come strumento di regolazione e di qualità del settore intero). Se ne deduce quindi che un'azienda in possesso di tutti i requisiti previsti dal Protocollo ma inadempiente nei confronti dell'ente bilaterale si vedrà negata la qualificazione (almeno fino a quando, è lecito ipotizzare, non sanerà l'irregolarità). Anche se il Protocollo non lo specifica, è da ritenersi ovvio che la contribuzione all'Ente bilaterale non comporterà in alcun caso l'obbligo di iscrizione all'Associazione datoriale che lo ha istituito. Diversamente infatti si verrebbe in contrasto con quanto previsto dalla Costituzione e nello specifico con il diritto di libertà sindacale negativa per cui non è ammissibile imporre l'obbligo di iscrizione al sindacato ovvero ad un'associazione di rappresentanza datoriale. Infine, emerge un'altra importante questione: che si sia in presenza di una vera e propria contrattualizzazione delle prestazioni bilaterali? Il Protocollo che contiene le disposizioni analizzate infatti è parte integrante del CCNL rinnovato. Se così fosse, se una risposta positiva fosse data a questa domanda, bisognerebbe riconoscere che il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico ha scelto di compiere un passo verso la bilateralità che ha ben pochi precedenti e che valorizza, al massimo grado, quell'idea di bilateralità che emergeva già con chiarezza nella c.d. Legge Biagi quando si identificavano gli enti bilaterali come le sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro.

Di grande interesse sono poi le disposizioni che riguardano rispettivamente la certificazione, ai sensi del Titolo VIII, Capo I del D.Lgs. n.276/2003, delle forme contrattuali flessibili e dei singoli contratti di appalto o subappalto, fornitura, subfornitura e trasporto. Queste previsioni recepiscono, ampliandolo, quanto disposto dall'Art. 27, co.1, D.Lgs. n.81/08 ed aprono scenari nella regolazione del mercato del lavoro del tutto nuovi e decisamente interessanti.

L'accento posto sulla certificazione dei contratti flessibili è ben comprensibile se si legge questa disposizione congiuntamente a quella che ai fini della qualificazione chiede alle aziende di avere personale assunto prevalentemente con contratto a tempo indeterminato, con un'esperienza almeno triennale nel settore per il 60% degli addetti (sulla falsariga del D.P.R. ambienti confinati che invece ha individuato come soglia il 30%). Requisiti che quindi hanno il chiaro obiettivo di limitare il più possibile l'ingresso nel settore di aziende improvvisate, con personale non adeguatamente formato e preparato e reperito appositamente per svolgere un lavoro saltuario. Ad onor del vero, bisogna anche aggiungere che da questo punto di vista il settore sembra già essere "al sicuro" perché – secondo quanto dichiarato da Assosistema - circa il 90% del personale è regolarmente assunto con contratto di natura subordinata a tempo indeterminato. Tuttavia, l'aver ribadito la preferenza per questa tipologia contrattuale ed al contempo l'aver previsto la certificazione per le forme flessibili, rafforza negli operatori la consapevolezza di quanto sia importante avere aziende altamente strutturate. Vengono fatte salve le eccezioni previste all'Art. 26 del CCNL sanificazione del tessile e strumentario chirurgico che consentono assunzioni a tempo determinato senza limiti quantitativi nei casi quali avvio di nuove attività, stagionalità, esecuzione di un servizio a carattere straordinario/occasionale e qualora il personale abbia un'età superiore ai 55 anni.

Inoltre, in una logica chiaramente anti-elusiva e deflattiva del contenzioso, la certificazione prevista per i contratti di appalto e subappalto (anche in questo caso, chiara derivazione del T.U.) è estesa anche ai contratti di fornitura, subfornitura e trasporto, tipologie contrattuali non previste dal D.Lgs. n.81/08 ma inserite per rafforzare l'istituto della certificazione ed ampliarne, come già accennato, il suo campo di azione. È infatti indubbio che anche queste tipologie contrattuali possano nascondere irregolarità retributive e contributive, oltre all'elusione della normativa di salute e sicurezza.

Stante i requisiti inderogabili per l'ottenimento della qualificazione richiamati, il Protocollo ne individua anche altri a carattere preferenziale (Art.2, co.2): l'adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione ex Art.30 D.Lgs. n.81/08 (da sottoporre in ogni caso a procedura di

certificazione) e l'applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese.

Abilitati al rilascio della certificazione, ai sensi dell'Art.2, co.3, solamente le Università pubbliche e gli enti bilaterali così come definiti dalla Legge Biagi. Questa scelta preclude dunque ad alcuni soggetti, pure individuati dall'Art. 76 del D.Lgs. n.276/2003 (DPL, Province, Ministero del Lavoro e Consigli provinciali dei consulenti del lavoro), la possibilità di rilasciare atti certificatori ad aziende che volessero acquisire la qualificazione nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico. Le parti sociali hanno in questo caso effettuato una vera e propria selezione degli operatori che può trovare una sua spiegazione nella autorevolezza di cui le Commissioni di certificazione istituite presso le Università e gli enti bilaterali sono certamente dotate. Se da un lato infatti le Università garantiscono che i membri delle Commissioni siano veri e propri esperti (per lo più docenti che della materia si sono occupati da sempre e che quindi svolgono in regime di convenzione un'attività consulenziale), dall'altro gli enti bilaterali hanno una storia di governo del settore che li rende capaci di comprenderne le caratteristiche e gli sviluppi e di fornire, eventualmente, adeguate risposte mediante la procedura di certificazione. Non si dimentichi infatti, che ricevuta l'istanza di certificazione la Commissione incaricata dovrà procedere alla verifica puntuale della sussistenza di tutti i requisiti richiesti, in questo modo potendo anche intervenire per correggere, indirizzare ed orientare l'impresa interessata. È quindi considerando questo fondamentale aspetto della procedura di certificazione che si comprende appieno la scelta e la selezione fatta dalle Parti Sociali.

L'Art.3 delinea in maniera alquanto snella la procedura di qualificazione stabilendo che le imprese interessate dovranno presentare un'apposita istanza alla commissione di verifica (normata all'Art.4). Quest'ultima potrà procedere in autonomia ovvero avvalersi delle commissioni di certificazione richiamate nel Protocollo stesso all'Art.2, co.3 purché queste *“abbiano adottato apposito regolamento interno coerente ai contenuti della presente intesa”*. Quest'ultima specifica sembra voler ulteriormente restringere il campo di azione e la possibilità del ricorso a commissioni esterne. È possibile immaginare infatti che il sistema bilaterale di settore individui delle commissioni di “riferimento” e si accordi affinché queste modifichino il loro regolamento interno ai fini del Protocollo. Si creerebbe in tal modo una sinergia tra la commissione di verifica dell'EBLI ed alcune commissioni di certificazione in particolare che diventerebbero le commissioni di riferimento.

Effettuate le verifiche necessarie ai fini della qualificazione (attraverso personale proprio della commissione), verrà rilasciata l'attestazione che avrà validità temporale di un anno dal rilascio stesso.

### **2.5.3 Commissione di verifica sui requisiti di qualificazione e rilascio del marchio sociale ed ambientale**

Infine, all'Art.4, le parti individuano nella commissione di verifica l'organo competente a ricevere l'istanza da parte dell'impresa. Entro tre mesi dall'entrata in vigore del Protocollo l'Ente Bilaterale Nazionale dovrà adeguare il proprio regolamento interno e prevedere tutte le necessarie procedure per il rilascio della qualificazione.

Le parti firmatarie inoltre si impegnano ad attivare con i Ministeri competenti forme di collaborazione e di sostegno (anche finanziario) a favore dell'attività di monitoraggio e di controllo che deriva dall'applicazione del Protocollo sulla qualificazione. C'è da sperare allora, che siano proprio le Istituzioni competenti a sentirsi chiamate in prima linea, sia nella diffusione di questa esperienza ad altri settori, sia a stimolare la ripresa del confronto e del dialogo in senso costruttivo nel Comitato 3.

Infine, il Protocollo prevede (Art.4, co. 3) che per le aziende che decideranno di sottoporsi *“volontariamente alle verifiche necessarie ai fini della qualificazione sarà sperimentato un marchio definito “etichetta/marchio sociale ed ambientale” che le inserirà in canali privilegiati di interlocuzione anche con la P.A.”*. E' questo un chiaro tentativo di invogliare ulteriormente le aziende che dovessero nutrire dubbi nei confronti della bontà del sistema di qualificazione delineato (motivo per cui si comprende benissimo il perché di questa previsione, ma dall'altro viene da ricordare che, per come la qualificazione è stata pensata in questo settore, il sistema sembra destinato ad essere operativo per tutti, pena l'impossibilità a lavorare).

In conclusione, si possono avanzare diverse considerazioni sul Protocollo in esame e più in generale sull'idea di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che se ne desume. È indubbio, innanzitutto, una certa maturità delle parti sociali coinvolte che, capaci di sfruttare la possibilità data dalla Legge Fornero e mature nel recepire le indicazioni derivanti dall'Art.27, co.1 D.Lgs. n.81/08, hanno voluto una qualificazione che si sostanziasse anche – se non soprattutto – in un diverso regime di responsabilità solidale e nell'utilizzo della certificazione delle forme contrattuali flessibili. La valorizzazione (attraverso il suo carattere cogente) di un istituto che, per motivi ideologici prima ancora che giuridici, non è mai riuscito a svolgere il ruolo per cui pure era stato pensato, è il segnale che le parti ne hanno pienamente

compreso la logica e la finalità e che si sono assunte la responsabilità di contribuire a creare un mercato del lavoro non più governato dall'ampio ricorso al giudice ma da uno spirito di autoregolazione.

La responsabilità poi assunta di istituire una propria Commissione per la qualificazione all'interno dell'EBLI è, ancora una volta, segnale della sensibilità delle parti sociali interessate ed anche di spirito di innovazione che certo non può che far bene sia alle relazioni industriali del nostro Paese sia al mercato.

Restano, ovviamente, ancora aperte diverse questioni che il Protocollo non ha affrontato (forse anche per non correre il rischio di incagliarsi su dettagli di carattere operativo) ma di cui si farà certamente carico il regolamento della costituenda commissione. Si pensi, ad esempio, ai costi della procedura di qualificazione: mentre è facile ipotizzare che una parte del versamento all'ente bilaterale (requisito obbligatorio e inderogabile ai sensi del Protocollo) possa essere specificatamente destinato a questa attività, dall'altro ci si chiede chi sosterrà il costo di una procedura di certificazione eventualmente affidata ad una commissione esterna. Altra questione, attiene poi la formazione del personale che dovrà far parte della commissione di verifica ex Art.3 del Protocollo e che non potrà non essere altamente qualificato. Il Protocollo inoltre tace riguardo la procedura di rinnovo della qualificazione ottenuta e sull'eventualità che questa decada per comportamenti negligenti da parte dell'operatore. Merita infine attenzione un ultimo aspetto: tra le disposizioni operative, il Protocollo chiarisce che *“resta comunque inteso che il presente accordo non può modificare quanto stabilito dalla legge sulla responsabilità in solido nel caso in cui l'azienda qualificata risultasse inadempiente nei confronti dei lavoratori”*. La deroga al regime di responsabilità solidale quindi non opera in maniera indiscussa ma è anch'essa sottoposta ad un chiaro limite. Questa precisazione, per fugare eventuali tentativi da parte di aziende che volessero essere inadempienti nei confronti dei lavoratori ma speranzose di “farla franca” ricorrendo al diverso regime di responsabilità disciplinato nel Protocollo.

## Capitolo III

### **I LAVORI DEL COMITATO 3 DELLA COMMISSIONE CONSULTIVA: IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E DEI LAVORATORI AUTONOMI**

SOMMARIO: 3.1 Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi: identificazione dei settori e dei criteri ex Art.6, co.8, lett. g) D.Lgs. n.81/2008 – 3.2 I criteri ed i requisiti per il riconoscimento della qualificazione – 3.3 Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in edilizia ex Art.27, co.1-bis D.Lgs. n.81/2008 – 3.3.1 identificazione del settore dell’edilizia – 3.3.2 I criteri della qualificazione per il settore edile

#### **3.1 Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi: identificazione dei settori e dei criteri ex Art.6, co.8, lett. g) D.Lgs. n.81/2008**

Gli effetti negativi della lentezza che ha caratterizzato l’andamento dei lavori all’interno del Comitato 3, si sono ripercossi su due versanti: da un lato il sistema di qualificazione genericamente inteso (individuato all’Art.6, co.8, lett. g) del Testo Unico) e dall’altro, il sistema di qualificazione specifico della patente a punti per l’edilizia (di cui all’Art. 27, co.1-bis). Il Comitato ha negli anni lavorato su entrambi i fronti, cercando quindi di portare avanti le discussioni in maniera parallela, nella consapevolezza che non era – non è – possibile normare l’uno senza l’altro poiché entrambi facce della stessa medaglia. Per questo motivo si è deciso di affrontare la trattazione del testo sulla qualificazione in generale e sulla qualificazione in l’edilizia (che altro non è se non una sua particolare definizione) all’interno dello stesso Capitolo.

Si analizzeranno quindi i documenti prodotti dal Comitato, documenti che è stato possibile visionare solo grazie all’internship presso la Filca Nazionale (in quanto la Filca è membro del Comitato) e che, si specifica sin d’ora, non è escluso possano subire variazioni successive alla pubblicazione del presente elaborato. In ogni caso, l’intento è quello di mostrare l’evoluzione della materia e come questa abbia risentito dell’influenza delle parti sociali che hanno avuto parte attiva all’interno del Comitato.

Sul primo versante, il Comitato è riuscito a redigere una bozza di documento (al momento in cui si scrive ferma alla riunione del 6 novembre 2013) in cui vengono individuati i settori nei quali dovrà operare la qualificazione ed i requisiti che imprese e lavoratori autonomi dovranno dimostrare di avere per ottenere la qualificazione e – quindi – operare legittimamente sul mercato.

Il documento in esame si apre con una premessa, utile per ricordare che lo stesso è il frutto di anni di confronto politico all’interno del Comitato e che,

conseguentemente, costituisce il punto di arrivo di un articolato lavoro tecnico a trecentosessanta gradi, potremmo dire, senza il quale non sarebbe stato possibile immaginare e costruire il sistema di qualificazione. È quindi il punto di mediazione e di convergenza di tutti gli attori presenti al tavolo e per ciò “*ampiamente sufficiente*”. È il documento stesso ad esprimersi in questi termini, in parte probabilmente per evitare dopo quattro anni (ulteriori) tentativi di rimettere in discussione quanto faticosamente raggiunto, ed in parte per dare il segnale ai componenti del Comitato della ferma intenzione da parte del Ministero del lavoro di andare avanti per una rapida approvazione del testo. Si legge inoltre, sempre a tal proposito, come le modifiche intervenute agli Artt. 6 e 27 del Testo Unico in seguito all’entrata in vigore del D.L. 21 giugno 2013, n.69 (poi convertito in legge 9 agosto 2013, n.98, il c.d. “decreto del fare”) consentano ora una velocizzazione delle procedure decisionali in seno alla Commissione (e quindi in seno al Comitato).

Dopo questa doverosa premessa, il documento in esame individua i settori in cui avviare i sistemi di qualificazione e, successivamente, delinea i criteri (generali/indispensabili e preferenziali) ai fini dell’ottenimento della qualificazione stessa.

Partendo dai settori identificati *ope legis* (sanificazione del tessile e strumentario chirurgico ed edilizia) e fermo restando i tre individuati sin dalle primissime attività del Comitato (settore dei call center; settore dei trasporti; settore della somministrazione di manodopera che, per sua stessa natura, è trasversale a diverse aree produttive) se ne individuano ulteriori otto: i lavori in ambienti confinati (già ampiamente disciplinato da un apposito D.P.R., come documentato nel Capitolo II); settore dei servizi di vigilanza privata; settore della ristorazione collettiva; settore dei servizi sanitari pubblici e privati ed infine, il settore dell’energia (così come definito dall’Allegato A del D.Lgs. 11 aprile 2011, n.61).

Iniziando con il primo, i call center, il documento precisa che il sistema di qualificazione dovrà agire con riguardo particolare nei confronti dei lavoratori coordinati e continuativi e dei titolari di partita IVA che operano in regime di monocommittenza. Sembra quindi che il Comitato si sia volutamente riferito a quei lavoratori che operano in regime di outbound (dal momento che chi opera in inbound è generalmente assunto con contratto di natura subordinata a tempo indeterminato). Il perché di una simile scelta si può ritrovare in più fattori: in primo luogo questi lavoratori in virtù dell’autonomia di cui godono nello svolgimento della prestazione lavorativa e, conseguentemente, della difficoltà di un loro effettivo inserimento all’interno dell’organizzazione aziendale, sono particolarmente esposti ai rischi derivanti da una non corretta applicazione della normativa di salute e sicurezza. In

secondo luogo, rileva la composizione della forza lavoro: per lo più composta da giovani (tra i 25 ed i 29 anni) e da donne (circa il 70%), categorie da sempre più sensibili e vulnerabili. I primi, in parte per mancanza di esperienza e di consapevolezza e quindi bisognosi di una formazione efficace e completa, ed in parte perché più suscettibili di risentire negativamente di shock acustici. Inoltre, sempre avendo come riferimento i giovani (che spesso lavorano in call center affiancando l'attività lavorativa a quella scolastica) sarà importante che la qualificazione sia particolarmente attenta ai loro tempi di lavoro. La turnazione infatti (se non calibrata), può incidere negativamente non solo sul lavoro in quanto tale ma per i ragazzi, anche sulla loro attività scolastica. È questo dunque un aspetto di particolare interesse e delicatezza che un sistema di qualificazione di certo non potrà non monitorare. Per le donne, invece, si ricordi che quest'ultime necessitano di specifiche misure di tutela che siano di genere e che quindi sappiano cogliere le loro specificità.

Per quanto riguarda invece il secondo settore, quello dei trasporti, il Comitato ha esplicitato quali tipologie di trasporti debbano essere considerate ai fini della qualificazione. Queste sono i trasporti ferroviari (su rotaia), trasporti di merci ed anche postali purché con l'utilizzo di autotreni (ovvero autoarticolati e trattori con rimorchio), la rimozione ed il traino di autoveicoli, tutti i servizi pubblici urbani ed extraurbani adibiti al trasporto di persone con autoveicoli, filobus ed autosnodati. Infine, i trasporti terrestri su guida (ricomprendendo anche l'attività di manutenzione connessa) ed i trasporti su funivie, cabinovie, seggiovie, sciovie e simili. Da questa elencazione si evince l'intento del Comitato di ricomprendere nel costruendo sistema di qualificazione il maggior numero possibile di categorie di trasporto su gomma e su rotaia. Il settore, in effetti, è purtroppo da sempre annoverato tra quelli con i più alti tassi di infortuni e stress. I motivi sono molteplici e differiscono in base alla particolare categoria di trasporto che si intende esaminare ma, da un punto di vista prettamente generale, come per i call center, si può affermare che un ruolo decisivo è svolto dalla turnazione. La sua corretta gestione da parte dell'impresa (ovvero del lavoratore autonomo che deve - a maggior ragione - imparare a gestire e modulare i suoi tempi di lavoro e di riposo) diventa un fattore ineludibile per ridurre il rischio di infortunio e per sviluppare buone prassi. È inoltre particolarmente difficile effettuare un monitoraggio dell'attuazione delle norme di salute e sicurezza dal momento che il luogo fisico della prestazione lavorativa non è un ufficio ma un mezzo di trasporto. Andando invece a scandagliare le possibili differenze tra una categoria e l'altra, emerge, in particolare, che per il trasporto di persone uno dei rischi maggiori è quello della violenza nei confronti degli autisti. È un rischio che può ingenerare

anche stress sul lavoro e che quindi, deve essere affrontato in profondità e per tempo ed adeguatamente considerato all'interno del sistema di qualificazione.

Il settore della somministrazione di manodopera invece, è stato ritenuto meritevole di attenzione sotto il profilo della salute e della sicurezza per via della sua operatività in diversi settori merceologici. Le agenzie per il lavoro, infatti, somministrano il personale in aziende molto diverse l'una dall'altra e, sotto questo profilo, una informazione e formazione che siano adeguate e sempre aggiornate, costanti e mirate sulla specificità della missione che il lavoratore andrà a ricoprire, risulta un fattore decisamente importante. Oltretutto, una formazione così intesa sarà in grado di qualificare il lavoratore (che quindi vedrà migliorate le sue capacità lavorative ed avrà più chance nel mercato) e di qualificare l'agenzia di somministrazione per la quale si possono immaginare premialità ed agevolazioni. Ovviamente il sistema è tutto da costruire ma ci sono, in questo come in tutti i settori individuati, ampi margini di manovra per un miglioramento che, passando da settori specifici, arrivi poi all'intero mercato del lavoro.

L'elencazione dei settori continua individuando le imprese ed i lavoratori autonomi che operano in ambienti confinati e a sospetto di inquinamento. Al riguardo, vengono brevemente richiamati gli appositi articoli del Testo Unico ed è fatto rinvio a quanto in materia stabilito con il D.P.R. 14 settembre 2011, n.167.

Altro settore in cui la sperimentazione della qualificazione dovrà partire è quello dei servizi di vigilanza privata. Il Comitato è giunto all'individuazione di questo settore soprattutto grazie allo studio dell'evoluzione normativa che lo ha interessato, un'evoluzione che, come richiamato dal documento, non sempre è stata lineare e coordinata con le norme preesistenti. Inoltre, altra criticità riscontrata, attiene agli standard contrattuali che, a giudizio del Comitato, andrebbero regolamentati in funzione di un'organizzazione del lavoro più efficiente e più competitiva come anche di una maggiore professionalità del personale addetto. Dalle indicazioni fornite nel documento quindi, sembra lecito ipotizzare che il futuro sistema di qualificazione delle imprese si concentrerà su questo specifico aspetto (un aspetto che, si noti, non è affatto slegato da quello più generale di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro poiché è risaputo che anche le tipologie contrattuali utilizzate possono incidere – negativamente o meno – sul lavoro e sullo stress che questo comporta).

Anche il settore della ristorazione collettiva sarà interessato dalla qualificazione. Per questa specifica area, il ragionamento svolto è stato in parte simile a quello portato avanti nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico. Si è infatti guardato alla natura dell'utenza finale – particolarmente delicata – e non si è potuto quindi escludere un settore che

produce, fornisce e somministra alimenti e bevande ad una committenza tanto pubblica quanto privata. Una committenza che, proprio come per la sanificazione del tessile, è anche costituita da ospedali e case di cura e che quindi interessa persone potenzialmente fragili (i bambini) ovvero malate.

Il documento termina l'elencazione dei settori interessati introducendo (rispetto alla bozza di lavori discussa in una riunione del Comitato del 14 settembre 2012) i servizi sanitari pubblici e privati e l'energia. Per quanto attiene al primo, le motivazioni addotte fanno riferimento alla difficoltà della gestione dei rischi in un'area merceologica caratterizzata dall'elevato ricorso agli appalti ed in cui, conseguentemente, si è chiamati a gestire la compresenza di più aziende. Il sistema di qualificazione potrebbe in questo caso agire proprio sui meccanismi di aggiudicazione degli appalti, favorendo le imprese virtuose che rispettano la normativa in tema di salute e sicurezza e la contrattazione collettiva di riferimento e che quindi non vincono l'appalto attraverso ribassi che penalizzano la tutela dei lavoratori (sulla falsariga del ragionamento fatto per la sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico).

Infine, si è detto, il settore dell'energia. Il documento specifica che ai fini della qualificazione, dovrà essere considerato il settore dell'energia così come definito dall'Allegato A del D.Lgs. 11 aprile 2011, n.61. L'Allegato citato individua due sotto-settori che afferiscono a quello più generale dell'energia: elettricità (nel quale confluiscono infrastrutture ed impianti per la produzione e la trasmissione di energia elettrica e per la fornitura di elettricità) e petrolio (comprendente a sua volta la produzione, la raffinazione, il trattamento, lo stoccaggio ed il trasporto di petrolio attraverso oleodotti). È quindi un'area merceologica particolarmente delicata (se si considerano i prodotti trattati) ed anche strategica per lo sviluppo, la competitività ed il buon funzionamento del mercato e dell'economia in generale. Lo stesso documento infatti definisce l'energia (e le attività in essa ricomprese) come *“essenziali per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale della popolazione ed il cui danneggiamento e la cui distruzione hanno un impatto significativo sul territorio statale di riferimento”*. Si sostiene, inoltre, che in questo particolare settore, i lavoratori non sono solo sottoposti a quei rischi ormai già noti ed ampiamente documentati, ma sono anche particolarmente esposti ai *“rischi di sicurezza originati dall'attività criminosa di terzi (es. terrorismo, criminalità endemica, atti con finalità di turbamento dell'ordine socio-politico, etc...) che, pur essendo esterni all'attività produttiva, sono prevedibili e considerabili quali rischi “ambientali” inscindibilmente connessi allo svolgimento dell'attività produttiva stessa [...]”*. A tal fine quindi, il Comitato auspica che il documento di valutazione dei rischi prenda in

considerazione anche gli elementi citati al fine di porre in essere tutte quelle adeguate misure di prevenzione e protezione che si renderanno indispensabili e che dovranno necessariamente essere monitorate da un professionista della security. Il sistema di qualificazione quindi potrebbe, per questo specifico settore, essere incentrato sul ruolo della formazione e sull'aggiornamento della stessa in chiave prevenzionistica.

### **3.2 I criteri ed i requisiti per il riconoscimento della qualificazione**

Dopo aver individuato i settori idonei alla sperimentazione dei sistemi di qualificazione, il documento esamina i criteri generali per l'ottenimento della stessa. A tal fine, il Comitato ha immaginato i futuri requisiti che consentiranno alle imprese (ed ai lavoratori autonomi) richiedenti il riconoscimento e l'attribuzione della qualificazione.

Nello specifico, vengono individuati criteri inderogabili (il cui possesso è stato giudicato indispensabile e *condicio sine qua non* per lo svolgimento dell'attività) e criteri preferenziali (ovviamente non sostitutivi dei primi) il cui possesso consente all'impresa/lavoratore autonomo di maturare ulteriori "crediti" per il riconoscimento della qualificazione.

Tra i requisiti inderogabili ai fini della qualificazione sono individuati:

- a) il rispetto delle previsioni in tema di informazione ed addestramento e l'effettivo svolgimento delle attività di informazione e formazione che derivano dal Testo Unico salute e sicurezza (Artt. 34, 36 e 37) nonché, per quanto attiene alle imprese familiari ed ai lavoratori autonomi, tutte le attività di cui all'Art.21, co.2 dello stesso;
- b) il rispetto di tutte le previsioni normative che attengono al Documento Unico di Regolarità Contributiva;
- c) la presenza di personale, in percentuale non inferiore al 30% degli addetti, con esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione svolta, indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata. I titolari di impresa e/o i datori di lavoro direttamente impegnati nelle lavorazioni rientrano nel computo del 30%;
- d) idoneità allo svolgimento dell'attività specifica di riferimento, valutata tenendo conto del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature da lavoro di cui al Testo Unico;
- e) integrale applicazione degli accordi e contratti collettivi di riferimento, compreso l'eventuale versamento della contribuzione all'ente bilaterale

di riferimento, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti.

Per quanto concerne i requisiti elencati alla lettera a), la formazione, l'informazione e l'addestramento non avrebbero potuto ricoprire un ruolo diverso. Il futuro sistema di qualificazione infatti non potrà prescindere da queste attività ed anzi, si può affermare con certezza, che proprio queste diventeranno l'elemento imprescindibile per un mercato all'avanguardia sotto tutti i punti di vista ed in tutti i settori merceologici. Tutti i soggetti coinvolti nell'organizzazione del lavoro dovranno avere prontezza dei rischi che possono incontrare nello svolgimento delle loro attività e questa formazione – per tutti, anche per i lavoratori autonomi – potrà davvero essere l'elemento innovativo per ridurre il numero degli infortuni. Infortuni che in parte, bisogna ammetterlo, derivano anche da una diseducazione, dalla mancata consapevolezza della pericolosità e da una sfida culturale che non è stata ancora vinta. In linea di continuità e di coerenza con questo requisito, il disposto della lettera d), che richiede un'attenzione particolare ad aspetti che non possono per nessun motivo passare in secondo ordine: la sorveglianza sanitaria, la valutazione dei rischi, le misure di gestione delle emergenze ed il corretto utilizzo (nonché mantenimento) dei DPI sono il naturale corollario di un'impresa sicura e responsabile a trecentosessanta gradi.

Il futuro sistema di qualificazione inoltre dovrà essere in grado di valorizzare quanto di buono è stato già sperimentato, a partire ovviamente dal DURC, la cui regolarità è stata considerata – giustamente secondo chi scrive – come un requisito indispensabile ai fini del riconoscimento della qualificazione (lettera b).

Decisamente più complesso e molto probabilmente destinato a sollevare ancora dubbi e perplessità, il requisito di cui alla lett. c) che richiede la presenza di personale non inferiore al 30% che sia operante nel settore da almeno tre anni ed abbia competenza specifica rispetto alla lavorazione ovvero all'attività lavorativa svolta. Qualora integralmente riproposto nei futuri D.P.R. sulla qualificazione (sulla scia di quanto avvenuto per la qualificazione nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico), questo criterio avrà un impatto dirompente sulle aziende, soprattutto su quelle di piccole e piccolissime dimensioni, spesso incapaci di aggregare lavoratori in misura consistente e per le quali dovranno prevedersi le modalità operative attraverso le quali attestare la presenza nel settore di un soggetto (si potrà ricorrere allora a strumenti simili al libretto professionale edile?).

Infine, un aspetto particolarmente importante è quanto esposto alla lettera e) riguardo l'applicazione di accordi o contratti collettivi di settore ed il versamento della contribuzione agli enti bilaterali ove richiesto. Questo criterio sembra potersi chiaramente affiancare a quello predisposto nel testo sulla qualificazione per il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, a riprova di quanto sia importante il ruolo delle parti sociali e dei sistemi bilaterali che da queste originano. L'aver considerato la contribuzione all'ente bilaterale di riferimento è quindi un segnale del forte sostegno del Comitato (e quindi, indirettamente, anche del Ministero del lavoro) alla bilateralità nel suo insieme.

Accanto a quelli ora esaminati, il documento elenca altri requisiti che hanno carattere preferenziale. Questi non sono certo sostitutivi dei primi ma servono, piuttosto, a completare il sistema di qualificazione e fornire all'impresa/lavoratore autonomo un *quid* in più che possa ulteriormente valorizzare ed avvalorare la qualificazione già rilasciata.

Il primo dei requisiti preferenziali consiste nella certificazione dei contratti di lavoro, comprese le forme contrattuali flessibili e dei singoli contratti di appalto o subappalto, ai sensi del D.Lgs. n.276 del 2003 e nei limiti di cui all'Art.27 del D.Lgs. n.81 del 2008.

Si richiede poi ancora per le imprese l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'Art.30 del Testo Unico, l'applicazione dei codici di buona condotta e dei codici etici ed in generale l'adozione di ogni altra iniziativa di responsabilità sociale da parte delle imprese. Infine, vengono richiamati tutti gli ulteriori elementi espressamente indicati da accordi interconfederali ovvero nei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti con le associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (in questo valorizzando il ruolo della contrattazione e mostrando quindi fiducia nello spirito di cooperazione e autoregolazione che da sempre caratterizza il nostro sistema di relazioni industriali).

### **3.3 Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in edilizia ex Art.27, co.1-bis D.Lgs. n.81/2008**

Unitamente ai lavori sulla qualificazione in generale esaminati nei paragrafi precedenti, il Comitato 3 ha portato avanti anche quelli relativi alla qualificazione nel settore edile, nel tentativo di condividere una bozza di articolato che potesse poi costituire l'ossatura di un futuro D.P.R. in materia.

Il testo predisposto dal Comitato (nell'ultima versione disponibile, ovvero quella del 6 novembre 2013) si compone di tre parti: una premessa, una

parte relativa all'identificazione del settore dell'edilizia ed un'ultima relativa invece ai criteri individuati per la qualificazione nel settore edile.

La premessa riprende le disposizioni normative relative alla qualificazione e sottolinea il lavoro svolto dal Comitato dal 2011 al 2013, definendolo *“ampiamente sufficiente a cogliere le posizioni dei componenti dell'organismo”* (con un'espressione quindi uguale a quella utilizzata nel documento precedentemente analizzato). Si rimarca inoltre, sempre a tal proposito, che *“l'elaborato costituisce il riferimento per la definitiva attuazione delle citate disposizioni relative alla patente a punti”*. Con queste espressioni, il Comitato ha voluto ribadire la bontà di quanto fino a questo momento elaborato e, allo stesso tempo, ha suggerito (nemmeno troppo velatamente) una velocizzazione delle discussioni. Sempre nella premessa, infine, si chiarisce in maniera opportuna che quanto verrà stabilito per la patente a punti dovrà necessariamente trovare correlazione con il sistema di qualificazione disciplinato nel codice dei contratti (D.Lgs. n.163/2006) e dal relativo regolamento di attuazione (D.P.R. 5 ottobre 2010, n.207). Il tutto, ovviamente, per non creare confusione negli operatori e ridurre il rischio di contenzioso in sede di gara e di esecuzione degli appalti. I due sistemi di qualificazione quindi, quello già esistente e quello *in fieri*, sono diversi sia sul piano della sostanza che dell'operatività e tali devono rimanere. L'aver rimarcato questo specifico aspetto consente quindi di affermare – nuovamente - che il sistema di qualificazione ex Art.27 del T.U. salute e sicurezza è un ulteriore strumento di regolazione del mercato del lavoro, che agisce in maniera specifica nei riguardi di alcuni aspetti (sicurezza e formazione ad esempio) e che quindi necessita di un collegamento (e non di una sovrapposizione) con tutti gli altri strumenti fino ad oggi utilizzati dal Legislatore e dagli operatori.

### **3.3.1 Identificazione del settore dell'edilizia**

La seconda parte – identificazione del settore dell'edilizia – specifica quali sono le lavorazioni che rientrano nell'ambito applicativo del sistema di qualificazione delle imprese. È stato molto importante procedere, seppure in via non esaustiva ma di certo esplicitativa, alla ricognizione delle attività interessate poiché questo ha rappresentato uno dei punti più controversi della qualificazione. È solo infatti rispondendo alla domanda su cosa debba essere inteso come edile che si potrà ragionevolmente (o meno) sperare in un successo della patente a punti. In merito le posizioni delle parti sociali presenti nel Comitato sono sempre state molto lontane, volendo alcune (sindacati ed ANCE) che la patente fosse un meccanismo di qualificazione estendibile a tutta la filiera e quindi all'intero sistema cantiere (in grado di ricomprendere tutti

coloro che, a qualsiasi titolo, si trovavano a lavorare in un cantiere edile anche se applicano contratti collettivi diversi e, quindi, a prescindere dalla loro afferenza o meno alla definizione di edilizia), ed altre invece schierate sull'opposto versante (ci si riferisce in modo particolare a Confindustria ed Assital che hanno cercato di escludere dal sistema di qualificazione tutti coloro che pur lavorando occasionalmente in cantieri edili non possono essere considerati edili poiché applicano contratti collettivi di altri settori merceologici e non hanno l'edilizia come attività primaria).

Il punto è stato quindi molto dibattuto e la soluzione cui si è giunti – una mediazione che a giudizio di chi scrive può essere ritenuta soddisfacente per tutte le parti - ha specificato che *“ai fini del presente documento il settore dell’edilizia ricomprende le imprese inquadrare o inquadrabili ai fini previdenziali o assicurativi come edili”*. Il settore quindi, non può essere identificabile *tout court* con quanto previsto dal Titolo IV del D.Lgs. n.81/2008 (cantieri temporanei e mobili) perché ricomprende tutte le lavorazioni contenute nell’Allegato X (lavori edili o di ingegneria civile). Il documento continua fornendo anche una prima indicazione delle attività interessate, individuate in base ai codici di classificazione INAIL. Queste sono:

- il gruppo di tariffa 3100 (costruzioni edili civili, rurali e industriali; costruzione e demolizione di edifici; opere edili in sottosuolo; edilizia industrializzata; restauro e bonifica degli edifici);
- il gruppo di tariffa 3200 (costruzioni idrauliche; bonifiche; costruzione e demolizione di opere idrauliche; bonifiche montane e valline; condotte in pressione, canali, pozzi; manutenzioni e riparazioni di opere idrauliche);
- il gruppo di tariffa 3300 (movimenti terra; costruzioni stradali e ferroviarie; lavori generali di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione);
- il gruppo di tariffa 3400 (costruzioni di linee e condotte urbane; linee di elettrificazione e di comunicazione; condotte di fluidi);
- il gruppo di tariffa 3500 (lavori speciali palificazioni, sondaggi e trivellazioni; fondazione speciali).

Una casistica quindi abbastanza nutrita che non a caso ha escluso il gruppo di tariffa 3600, nel quale ricadono la maggior parte delle attività impiantistiche (attività che pur non potendo essere definite come edili in senso stretto, entrano spesso in contatto con i cantieri e con il settore dell’edilizia nella sua accezione più ampia). La mediazione cui prima si accennava ha quindi immaginato una qualificazione che, almeno in un primo momento, escluda queste attività. Almeno in un primo momento, si è detto, perché il documento prevede che per queste particolari lavorazioni *“le modalità attraverso*

*le quali la patente a punti verrà ad operare saranno stabilite con accordi delle parti sociali, adottati entro e non oltre 24 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento di regolazione dello strumento di cui all'Art.27, co.1-bis del D.Lgs. n.81/2008 trascorso inutilmente il quale troveranno applicazione le disposizioni che regolamenteranno la patente a punti per tutte le attività edili”.*

Il Comitato è riuscito quindi a comporre i diversi interessi immaginando una non applicazione immediata della patente a punti alle attività impiantistiche ma invitando le parti sociali del settore ad individuare quelle modalità attraverso le quali recepire la patente. Il lasso di tempo a disposizione è ragionevolmente sufficiente – 24 mesi – ma se non dovesse essere abbastanza e si dovesse registrare (molto plausibile) l'inerzia delle parti interessate, allora è previsto si agirà in via diretta applicando la patente a tutte le attività edili (in questo caso è chiaro che il Comitato - e dunque il Ministero del Lavoro – tendono a sposare la tesi dei sindacati quando quest'ultimi chiedono di considerare edile qualsiasi attività che rientra in un cantiere).

### **3.3.2 I criteri della qualificazione per il settore edile**

Venendo adesso alla terza ed ultima parte del documento – i criteri per la qualificazione del settore edile – è certamente questa la più sostanziale, poiché i requisiti individuati sono ben quindici ed ognuno presuppone un'organizzazione di impresa e di lavoro affatto superficiale ed improvvisata. E' qui ravvisabile dunque tutto l'impegno del Comitato 3 alla definizione di uno strumento che consenta la verifica in maniera continuativa (ed efficace) dell'idoneità delle imprese/lavoratori autonomi nel settore edile.

Il primo dei requisiti individuati attiene alla designazione di almeno un responsabile tecnico dal parte dell'impresa. Si precisa alla lett. a) che quest'ultimo deve essere *“in possesso di adeguate competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro o, in caso di lavoro autonomo, che il lavoratore autonomo, il quale in tal caso svolgerà le funzioni del responsabile tecnico, sia in possesso di adeguate competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, quali di seguito specificate. Il responsabile tecnico può essere il datore di lavoro o un suo incaricato scelto internamente all'azienda, il dirigente, il preposto o il lavoratore. Il responsabile tecnico può essere anche un consigliere di amministrazione, un accomandatario, un socio partecipante al lavoro, un familiare coadiuvante, un associato in partecipazione, il direttore tecnico (nelle imprese in possesso di attestazione SOA). Ferme restando le posizioni di garanzia di datore di lavoro, dirigente e preposto, il responsabile tecnico svolge funzioni di ausilio, controllo e supervisione in relazione allo svolgimento dei lavori edili assicurando gli adempimenti di carattere tecnico-organizzativo, necessari per la realizzazione dei lavori. Per lo svolgimento di dette attività egli deve essere in possesso di adeguata*

*esperienza documentata comprovante l'espletamento di attività lavorativa nel settore edile, quale sopra individuato, per almeno due anni nell'arco dell'ultimo quinquennio, unitamente ai seguenti requisiti:*

- *possesso delle lauree di cui all'articolo 98, comma 1, lettere a) e b) del d.lgs. n. 81/2008;*
- *possesso dei diplomi di cui all'articolo 98, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 81/2008 e della attestazione ivi prevista;*
- *esperienza, sempre in relazione all'arco temporale di due anni nell'ultimo quinquennio, almeno di operaio specializzato, unitamente a un corso di formazione per responsabile tecnico, con i contenuti di seguito individuati;*
- *per i lavoratori autonomi, svolgimento del corso da responsabile tecnico.*

*Il corso da responsabile tecnico, di durata pari a 48 ore, deve comprendere i seguenti contenuti: cenni di normativa urbanistica ed edilizia; normativa di salute e sicurezza in materia di appalti (articolo 26, d.lgs. n. 81/2008); normativa di salute e sicurezza relativa alle attività nei cantieri temporanei e mobili (Titolo IV, d.lgs. n. 81/2008); valutazione dei rischi e misure di prevenzione nelle attività edili. I soggetti abilitati all'organizzazione e allo svolgimento di detti corsi, i contenuti dettagliati e la modalità dei suddetti corsi saranno fissati nell'ambito del provvedimento che verrà adottato ai sensi degli articoli 27, comma 1-bis, e 6, comma 8, lettera g), del d.lgs. n. 81/2008, per mezzo di rinvio ad un accordo in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Tale accordo dovrà individuare le condizioni in presenza delle quali si possa ritenere maturato, a seguito dello svolgimento di pregresse attività formative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, un credito formativo rispetto a quanto qui disposto".* Già dal criterio esposto alla lettera in commento si deduce l'importanza ed il ruolo centrale che il Comitato affida alla formazione ed alla sicurezza. Il responsabile tecnico non potrà non essere stato realmente formato a tal riguardo e nessuno (indipendentemente quindi dalla grandezza numerica dell'impresa) potrà fare a meno di dotarsi di una simile figura. Inoltre, altro aspetto particolarmente interessante, riguarda i soggetti abilitati all'organizzazione ed allo svolgimento dei corsi. Si aprono qui spazi importanti per il sistema bilaterale edile e per tutti gli enti di formazione attualmente esistenti e facenti capo al Formedil. Perché infatti non demandare la gestione di questo particolare aspetto alle parti sociali? Perché non continuare a dare fiducia ad un sistema formativo che già attualmente (a costi contenuti poiché mutualizzati) riesce a coinvolgere tutti i territori e le imprese? Probabilmente si dovrà procedere con qualche "aggiustamento" e cercare di calibrare esattamente la formazione sull'obiettivo che si vuole raggiungere, ma una simile strada non è da escludere ed anzi, chi scrive la ritiene favorita perché non produrrebbe aggravio di costi e,

soprattutto, eviterebbe di affidare la formazione ad enti dalla discutibile autorevolezza e professionalità.

Altro requisito, alla lett. b) prevede come obbligatorio *“il possesso da parte delle imprese, dei responsabili tecnici o dei lavoratori autonomi di requisiti di onorabilità relativi all’assenza di procedimenti in corso per l’applicazione di misure di prevenzione (come la sorveglianza speciale e il divieto di soggiorno) e all’assenza di sentenze definitive di condanna o di richiesta di applicazione della pena su richiesta (ex articolo 444 c.p.p.) per i delitti di riciclaggio, insolvenza fraudolenta e usura. All’assenza equivale la riabilitazione”*. La ratio di una simile previsione si trova nella volontà - espressione dalle parti sociali - di creare uno strumento che possa in qualche modo attestare l’onestà condotta dell’operatore, in un settore come quello dell’edilizia in cui fenomeni di riciclaggio sono, purtroppo, sempre più frequenti. Anche il background di chi decide di entrare nel mercato sarà quindi un fattore fondamentale, nell’ottica di una selezione che possa definirsi qualitativa a tutti gli effetti. Accanto a questo requisito di onorabilità morale (se così può essere definito) ve n’è un altro di natura sostanziale, che attiene al possesso dei necessari requisiti tecnici. Viene infatti previsto alla lett. c) *“l’obbligo di dimostrare il possesso di adeguati requisiti tecnici (con particolare riguardo al documentato possesso di attrezzature di lavoro e di Dispositivi di Protezione Individuale) per lo svolgimento dell’attività nel settore edile, i quali vengano, se del caso, diversamente regolati con riferimento alla impresa o al lavoratore autonomo”*. L’obbligo, si fa’ notare, non consiste tanto nel possesso delle attrezzature, ma nel possesso documentato. Questo perché nel tempo, imprese e lavoratori autonomi hanno potuto registrare la propria attività presso la Camera di Commercio e tanto è bastato per abilitarli all’esercizio della professione nel mercato (si vedrà più avanti che la qualificazione intende agire anche su questo specifico aspetto, cogliendo così una richiesta delle parti sociali dell’edilizia che viene da lontano), non dovendo dimostrare di possedere alcunché. Si può avanzare, a riguardo di questo criterio, che certamente è oneroso e che per le imprese piccolissime ovvero per i lavoratori autonomi può non essere di semplice attuazione, necessitando il possesso delle adeguate attrezzature un investimento che può anche assumere un carattere economico consistente. Eppure, ad una simile argomentazione, si può ben rispondere che questo criterio trova la sua logicità in un provvedimento di generale ridefinizione del settore, di sua normazione e regolamentazione e – perché no – anche di selezione degli operatori stessi. È possibile che micro imprenditori e lavoratori autonomi (purtroppo in edilizia quasi sempre lavoratori ex subordinati espulsi dalla propria azienda e re-immessi nel mercato sotto la falsa spoglia di autonomi) non riescano a supportare un simile costo, non è da escludere. Ma allora quale scenario per il futuro dell’edilizia? Forse un’edilizia in cui i piccolissimi si aggregino, in cui la parcellizzazione delle

aziende possa trovare un freno proprio grazie alla qualificazione che potrà quindi aiutare le imprese ad unirsi per ingrandirsi e avere così un mercato strutturato, con imprese affidabili, all'interno delle quali poter trovare le maestranze necessarie.

Come accennato, al momento in cui si scrive, è sufficiente per un soggetto registrare la propria posizione presso la Camera di Commercio ed essere così legittimato ad operare nel settore edile. Come è intuitivo, questo meccanismo ha inevitabilmente moltiplicato gli operatori del settore e reso particolarmente complessa la loro gestione, soprattutto sotto diversi profili, da quello della fuga dal contratto a quello della tutela della salute e della sicurezza all'interno dei cantieri. Il sistema di qualificazione intende rimediare a quella che da anni sindacati ed organizzazioni imprenditoriali denunciano come la più grande stortura del sistema edilizia. In tal senso quindi deve essere letto il requisito di cui alla lett. d) del documento, che infatti prevede *“l'individuazione, presso le Camere di Commercio, di una Sezione speciale per l'edilizia quale sede competente alla verifica, anche per mezzo delle casse edili competenti per territorio, dei requisiti per ottenere e mantenere la “patente a punti” da parte dell'impresa o del lavoratore autonomo, nella quale sia garantita la presenza di rappresentanti degli organi di vigilanza, dell'INAIL e della Cassa edile; nell'ambito di tale sezione speciale verranno, altresì, contenute le indicazioni relative all'applicazione della “patente a punti” nei settori dell'impiantistica e negli altri settori nei quali il sistema in parola operi nel rispetto dei criteri individuati con accordi tra le parti sociali. I criteri e le modalità di funzionamento della sezione speciale dell'edilizia saranno regolati sulla base di una convezione stipulata tra Unioncamere e le parti sociali del settore dell'edilizia e, in seguito, degli altri settori nei quali il sistema in parola operi nel rispetto dei criteri individuati con accordi tra le parti sociali”*. Una novità quindi assoluta, quella della creazione di una sezione ad hoc per l'edilizia e potenzialmente in grado di avere sotto controllo l'intero settore. Ecco spiegato il perché della collaborazione prevista con le Casse Edili competenti per territorio: una valorizzazione del sistema bilaterale edile (e delle relazioni sindacali di settore) che è, a tutti gli effetti, strumento di controllo e gestione contrattuale. Si viene così ad immaginare una sinergia tra attori coinvolti che finalmente potrà portare ad una mappatura (completa sotto tutti i punti di vista) delle aziende e dei lavoratori autonomi (per quanto quest'ultimi non iscrivibili – al momento – alle Casse Edili). La Sezione Speciale, così come abbozzata nel documento costituirà quel luogo ideale anche di informazione in merito alla patente a punti, al suo funzionamento ed applicazione e non potrà non essere un luogo altamente qualificato, dal momento che lo stesso prevede sia composta da rappresentanti degli organi di vigilanza, dall'INAIL (si è vista la centralità dell'Istituto già precedentemente,

quando sono stati individuati i settori nei quali andrà ad operare la patente) e, ovviamente, delle Casse edili.

Il Comitato poi si è spinto oltre, cercando di immaginare, seppur per grandi linee, il funzionamento della patente a punti. A questo infatti, le lettere e) – o) che delineano le linee di indirizzo di cui la futura qualificazione non potrà non tenere conto e che secondo l'opinione del Ministero del lavoro costituiscono l'ossatura della patente in quanto tale. Primo passo - lettera e) - l'individuazione dei meccanismi che consentono l'accredito e l'accumulo del punteggio nel tempo, prendendo in considerazione alcuni parametri tra cui *“organico medio annuo; regolarità contributiva; applicazione della contrattazione collettiva di settore, con particolare riguardo ai minimi retributivi; qualificazione per i lavori pubblici ai sensi dell'articolo 40 del d.lgs. n. 163/2006; possesso di un certificato sistema di qualità aziendale; adozione ed efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza, eventualmente asseverati o certificati; adozione di buone prassi o di soluzioni organizzative innovative; integrale applicazione della parte economica e normativa degli accordi o contratti collettivi di riferimento, sottoscritti con le organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, comprensiva, per il settore edile, delle disposizioni relative ai versamenti effettuati alle casse edili; applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti o alle tipologie di lavoro flessibili, certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. n. 276/2003”*. Non certo pochi gli spunti che il Comitato ha voluto offrire al tavolo del confronto, in un lavoro che ha cercato di tenere in debita considerazione le richieste proprie delle parti sociali (applicazione della contrattazione collettiva di settore), aspetti più strettamente organizzativi (adozione di buone prassi e di modelli di organizzazione e gestione) e valorizzazione di quanto già affermato in via legislativa o in altre sedi (si pensi alla certificazione delle tipologie di lavoro flessibile, degli appalti, etc). Secondo passaggio, l'identificazione del meccanismo di decurtazione del punteggio, anche in questo caso avendo come riferimento alcuni elementi e distinguendo tra imprese e lavoratori autonomi. Con riferimento alle imprese, la lettera f) specifica che si dovrà tenere conto di *“reiterazione delle violazioni di cui all'allegato I del d.lgs. n. 81/2008 valutata tenendo conto, secondo criteri di ragionevolezza riferiti alle violazioni constatate, del numero e della gravità delle violazioni irrogate dagli organi di vigilanza; esistenza di condanne definitive per violazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro; esistenza di condanne per violazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro in presenza di infortuni o malattie professionali; in relazione alle sanzioni penali previste dal d.lgs. n. 81/2008 a carico del datore di lavoro e del dirigente, della massima sanzione prevista dalla norma di legge, con una decurtazione commisurata al massimo dell'ammenda e raddoppio della decurtazione in caso reiterazione del reato da parte del datore di lavoro o del dirigente; violazioni*

*di disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o per l'impiego di lavoratori non risultanti dalla documentazione obbligatoria, oggetto di prescrizione da parte dell'organo di vigilanza, ottemperata o definitiva"; mentre alla lettera g) vengono individuati gli elementi sulla cui base stabilire la decurtazione del punteggio della patente per i lavoratori autonomi, tra cui "l'individuazione di un meccanismo di decurtazione dei punti che tenga conto dei seguenti elementi, con riferimento al lavoratore autonomo: mancato o utilizzo di dispositivi di protezione individuale o di attrezzature di lavoro rispettose delle previsioni di cui al d.lgs. n. 81/2008; mancato svolgimento attività di formazione o sorveglianza sanitaria, nei soli casi in cui tali elementi siano richiesti obbligatoriamente dal d.lgs. n. 81/2008, al lavoratore autonomo".*

Il documento in esame, inoltre, chiede che il futuro sistema di qualificazione preveda anche ipotesi di sospensione della patente a punti e di una sua eventuale revoca nei casi di azzeramento del punteggio (azzeramento che però potrà essere sanato attraverso la frequenza a specifici corsi di recupero). Sia per le imprese sia per i lavoratori autonomi, dovranno poi essere verificabili (con cadenza almeno triennale) i requisiti di onorabilità ed il punteggio loro assegnato. A tal fine, le lettere h) - j) che sanciscono *"la previsione di un procedimento di sospensione della "patente a punti" ove la Sezione speciale per l'edilizia accerti il difetto nel possesso di uno o più requisiti che preveda la indicazione alla impresa o al lavoratore autonomo della possibilità di dimostrare il possesso dei relativi requisiti e, comunque, indichi un termine per il "recupero" dei medesimi; i) la previsione della revoca della patente nei casi di perdita dell'intero punteggio e individuazione di una procedura per il "recupero" dei punti, la quale preveda la partecipazione a specifiche attività formative del datore di lavoro o del responsabile tecnico organizzate anche dagli enti bilaterali o dagli organismi paritetici e, in relazione ai lavoratori autonomi, dalle organizzazioni di rappresentanza dei medesimi, purché comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; i soggetti formatori, la durata, i contenuti e le modalità di tali corsi vengono individuate nell'ambito dell'accordo in Conferenza Stato-Regioni relativo alla formazione del responsabile tecnico; j) la previsione di una procedura di verifica periodica triennale del punteggio e dei requisiti di onorabilità da parte della Sezione speciale per l'edilizia, in collaborazione con le Casse edili competenti per territorio".*

Infine, le ultime raccomandazioni del Comitato: che si prevedano delle attività promozionali a favore dei soggetti titolari della patente a punti (siano essi imprese ovvero lavoratori autonomi) *"l) quali sconti sulle tariffe INAIL e crediti di imposta per attività di formazione; o) la previsione secondo la quale il sistema della patente a punti possa costituire elemento preferenziale per l'aggiudicazione delle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti".*

Inoltre, che ci sia la possibilità per un adeguamento, per un periodo di sperimentazione della patente a punti: *“m) l’individuazione di un regime transitorio che disciplini la prima applicazione delle disposizioni del D.P.R. nei riguardi delle imprese o dei lavoratori autonomi già operanti alla data di entrata in vigore delle disposizioni, che consideri anche l’attestazione SOA come sufficiente al rilascio della patente, fermi restando i requisiti di regolarità necessari al rilascio del DURC; n) la previsione di un diritto di prima iscrizione da versare alla sezione speciale dell’edilizia, per il solo ammontare strettamente necessario al funzionamento della sezione; in via di prima applicazione, entro 30 giorni dall’entrata in vigore del D.P.R., tutte le imprese edili e i lavoratori autonomi operanti in edilizia, come sopra definita, sono tenuti al versamento della somma una tantum di euro 10, diretta in parti eguali al finanziamento della sezione speciale dell’edilizia e delle attività promozionali di cui alla lettera k); o) la previsione di un periodo sperimentale, della durata di 12 mesi, di applicazione delle disposizioni di riferimento, nel quale esse non producano effetto e al cui termine si proceda, se del caso, alla eventuale modifica del D.P.R. tenendo conto della applicazione della regolamentazione nell’anno”*.

## Capitolo IV

### **L'AVVISO COMUNE SULLA PATENTE A PUNTI IN EDILIZIA E LE INIZIATIVE DELLE PARTI SOCIALI**

SOMMARIO: 4.1 L'Avviso comune sulla patente a punti siglato il 28 luglio 2011 – 4.1.1 I requisiti – 4.1.2 La Patente professionale a punti. La sua gestione – 4.1.3 Punteggio – 4.1.4 Verifica della patente – 4.1.5 Attività promozionali – 4.1.6 Fase transitoria – 4.1.7 – Diritto di iscrizione – 4.1.8 Sanzioni – 4.1.9. Disposizioni finali – 4.2 La controproposta delle organizzazioni datoriali del comparto artigiano – 4.2.1 Titolari della patente ed istituzione dell'Anagrafe Nazionale – 4.2.2 Punteggio - 4.2.3 Sospensione della patente e verifica della funzionalità del sistema – 4.2.4 Allegato I, Tabella di decurtazione dei punteggi

#### **4.1 L'Avviso comune sulla patente a punti siglato il 28 luglio 2011**

I criteri individuati nel corso degli anni dal Comitato per la qualificazione del settore edile sono stati per buona parte sempre gli stessi ed il documento analizzato nel Capitolo precedente non è poi molto diverso dalle bozze che lo hanno preceduto. Nel tempo, piuttosto, si è apportato qualche aggiustamento, qualche specifica limatura per far in modo che potesse godere del più ampio consenso possibile.

Le ragioni che non hanno consentito l'avvio di un sistema di qualificazione nell'edilizia attengono quindi ad altri aspetti: la rottura all'interno del Comitato si è avuta in un altro momento, quando la maggioranza delle parti sociali dell'edilizia (ma non l'unanimità), cercando di sfruttare la possibilità offerta dal Ministero del lavoro ed accelerare sulla materia, ha sottoscritto un Avviso comune sulla patente a punti. L'allora Ministro del lavoro, On. Maurizio Sacconi aveva in effetti dato la possibilità alle parti sociali del settore di definire la materia attraverso un Avviso comune, avviso che poi sarebbe stato recepito, in un secondo momento, in un D.P.R. in tal modo mostrando una grande fiducia nelle parti sociali e lasciando loro la possibilità di regolare il settore. Purtroppo, lo sforzo di sintesi e mediazione non è riuscito e le divergenze presenti invece che trovare un punto di incontro si sono acuite nel tempo proprio in ragione di questo Avviso comune.

È importante quindi fare un passo indietro rispetto al novembre 2013 ed analizzare questo nuovo documento per comprenderne il significato e le conseguenze che, all'interno del Comitato e nelle discussioni tra le parti, ha comportato.

L'Avviso comune sulla patente a punti è stato siglato il 28 luglio 2011 a margine di una riunione del Comitato 3. Il documento è stato approvato dalla

maggioranza dei membri del Comitato stesso attraverso un voto formale, voto che però, come anticipato, non ha registrato l'unanimità.

I firmatari sono stati, per parte sindacale, le tre sigle dell'edilizia – FeNeal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil, mentre per parte datoriale si è avuto il consenso di ANCE, Lega Coop, Confcooperative, ANIEM-Confapi (al momento in cui si scrive ANIEM-Confimi essendo l'ANIEM uscita dal sistema di rappresentanza della Confapi ed avendo aderito alla neonata associazione datoriale Confimi). Le sigle del comparto artigiano invece - tranne la CLAAI – non hanno ritenuto opportuno sottoscrivere l'Avviso comune. Non avendo dunque avuto un consenso unanime, non è stato possibile per l'allora Ministro del lavoro procedere al recepimento del documento in un D.P.R.. E' stata senza dubbio un'occasione persa, per tutti, perché da quel momento i lavori in Comitato sono stati prima bloccati (anche a causa della caduta del Governo in carica) e quando poi sono ripresi, si è affrontata la materia con lentezza e senza addivenire ad un accordo modificativo dell'Avviso che fosse soddisfacente per tutti gli attori sociali.

Il documento (che si esprime in termini di *emendando decreto*) si apre con una premessa che richiama gli articoli di legge specifici il sistema di qualificazione delle imprese in generale ed il sistema di qualificazione del settore edile. Vengono quindi citati l'Art. 6, co.8, lett. g) e l'Art.27, co.1-*bis* del Testo Unico salute e sicurezza e si sottolinea come, a giudizio dei firmatari, si ritiene “*opportuno rendere obbligatorio per ciascun soggetto che intende avviare un'attività imprenditoriale nel settore edile o che già è impegnato in tale attività lo strumento della c.d. Patente a Punti edile*”. Inoltre, viene opportunamente ribadito che la disciplina dell'attività edile che deriverà si inserisce nel pieno rispetto dell'articolo 117 della Costituzione e quindi, della legislazione esclusiva in materia di concorrenza e della legislazione concorrente in materia di professioni, ed ha come scopo quello di dettare “*i principi fondamentali di disciplina per l'accesso all'attività professionale di operatore dell'edilizia*”. Attività professionali che rientrano appieno nella sfera della libertà di iniziativa economica privata di cui all'Art.41 del nostro testo fondamentale e che le parti sociali vogliono tutelare prevedendo sul territorio nazionale dei requisiti omogenei per gli operatori tali da creare parità di condizioni di accesso al settore (condizioni che varranno sia per gli operatori economici comunitari che stranieri).

Venendo adesso all'ambito di applicazione della patente a punti, il documento prevede espressamente che i soggetti interessati saranno coloro i quali svolgeranno in cantieri temporanei o mobili le attività che lo stesso procede ad elencare. Nel dettaglio, le attività sono suddivise in due gruppi: gruppo a) costruzione, manutenzione straordinaria, demolizione, risanamento,

conservazione, ristrutturazione e più in generale tutte quelle lavorazioni particolarmente complesse che richiedono una specializzazione particolare; e gruppo b) nel quale rientrano lavori di completamento edifici, interventi di manutenzione ordinaria e lavori di finitura.

Già questa previsione apre ad una riflessione: si è analizzato nel capitolo precedente il documento del Comitato sulla qualificazione in edilizia e quali siano i settori individuati ai fini della qualificazione. Il documento sembra delimitare un raggio di azione ben più ampio di quello immaginato nel 2011 dalle parti sociali firmatarie dal momento che esplicitamente ribadisce che il settore non si identifica *sic et simpliciter* con quello di cui al Titolo IV del D.Lgs. n.81/2008 (i cantieri temporanei e mobili, appunto). Inoltre, ora che la qualificazione sembra essere tornata sotto la lente dell'attenzione del Ministero, qualora si dovesse addivenire anche alla definizione del sistema di qualificazione per il settore edile sarà interessante vedere quale ambito di operatività sarà tenuto in considerazione. È presumibile siano considerati gli ambiti di operatività elencati nel documento del Comitato del 6 novembre 2013, e questo perché, nonostante tutto, su quel documento esiste già un consenso fra tutte le parti sociali, consenso che lo rende un ottimo punto di partenza.

L'avviso comune specifica che nelle more dell'attuazione di specifici sistemi di qualificazione nei diversi settori produttivi, le disposizioni si applicheranno a tutti i soggetti che svolgono la loro attività nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili (escludendo le figure che si occupano di mere forniture ovvero di servizi di natura intellettuale). Questa previsione, nell'intento di procedere in ogni caso con l'attuazione della patente a punti e di evitare che in attesa di regolamentazioni di altri settori, tutto possa essere vanificato.

Inoltre, sempre riferendosi alle attività nell'ambito delle quali varrà il sistema di qualificazione, l'Avviso comune specifica che non rilevano né la forma con cui esse si esplicano (societaria, individuale ovvero cooperativa) né le tipologie contrattuali utilizzate. L'impresa, potrà avere come scopo l'esercizio delle attività di cui ad entrambi i gruppi, ovvero solo quelle del gruppo b). Il lavoratore autonomo invece potrà avere come scopo l'esercizio delle sole attività desumibili dalla lettera b). Quest'ultima precisazione è stata inserita molto probabilmente per restringere l'ambito di operatività dei lavoratori autonomi a lavorazioni più semplici e meno complesse. Non si dimentichi infatti che la presenza degli autonomi presso i cantieri edili ha assunto nel corso del tempo una preoccupante consistenza ed ha creato problematiche connesse alla loro tutela e gestione nell'ambito del cantiere stesso. Il voler limitare la loro presenza non deve essere interpretato come la

volontà di bloccare l'accesso al settore a questa particolare tipologia di lavoratori, quanto, piuttosto, come un tentativo di regolare il lavoro e di renderlo qualitativamente migliore. In ogni caso, tutti gli operatori economici (sia imprese che lavoratori autonomi) dovranno risultare iscritti alla Camera di Commercio.

L'Avviso comune prevede e disciplina poi i profili del Responsabile tecnico e del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione. Per lo svolgimento delle attività considerate si rende necessaria la designazione di “*almeno*” un Responsabile tecnico che potrà essere alternativamente il titolare dell'impresa (ovvero lo stesso lavoratore autonomo), il legale rappresentante ovvero su delega un consigliere di amministrazione, un accomandatario, un socio partecipante al lavoro, un familiare coadiuvante, un dipendente, un associato in partecipazione a cui competono gli adempimenti di carattere tecnico-organizzativo. Per tutti gli operatori economici già in possesso dell'attestazione SOA, la funzione del Responsabile tecnico è assolta dal direttore tecnico (salvo diverse disposizioni). Infine, l'Avviso comune prevede che la designazione di queste due figure (centrali nell'organizzazione del lavoro e per il sistema di qualificazione) avvenga al momento dell'iscrizione presso la Camera di Commercio e, contestualmente, sia trasmessa alla Cassa Edile competente per territorio. Quest'ultima precisazione è molto importante visto il rilievo che al sistema bilaterale edile è stato dato dalle parti firmatarie. Nell'ottica dell'Avviso comune infatti, proprio le Casse saranno il punto di riferimento per l'applicazione ed il monitoraggio del sistema di qualificazione (in questo a conferma di quanto sarà sancito nel documento del Comitato 3 del 6 novembre 2013). A questo riguardo allora, può essere utile richiamare uno stralcio dell'intervista rilasciata da Ferdinando de Rose, responsabile del settore edile per la CNA che chiaramente afferma “*che l'attuazione della patente viene tendenzialmente delegata alla bilateralità, nel presupposto che questa sia omnirappresentativa. Ma la realtà è ben diversa: il nostro sistema degli enti bilaterali è nato in tempi diversi e per iniziativa di soggetti diversi ed oggi cerca di presentarsi come un sistema unitario ma che unitario tuttavia non è. Risulta ovvio quindi che, chi all'interno di questo sistema non trova una rispondenza della propria capacità di rappresentanza (perlomeno su una parte abbastanza consistente del territorio nazionale), non è disponibile a delegare la possibilità di dichiarare se un'impresa può esistere oppure no al sistema*”. Emerge quindi sin dalle primissime battute come uno dei problemi – se non il vero ed unico problema – che ha impedito l'accordo unanime sull'Avviso sia la bilateralità. È chiaro che in questa occasione si sono acuite le difficoltà di anni e tutte le fratture non sanate nei rapporti tra le diverse associazioni di rappresentanza sono emerse con forza. Il sistema bilaterale dell'edilizia infatti, per quanto avanzato e sicuramente in grado di “fare scuola” ad altri settori, non è scevro da mancanze e difficoltà che

attengono la presenza di tutte le associazioni datoriali (in misura proporzionale ai propri iscritti) all'interno degli enti. Demandare quindi la patente a punti ad un ente da cui non si è rappresentati è la motivazione addotta dalla CNA (ma più in generale anche dalle altre sigle artigiane) per spiegare la contrarietà all'Avviso comune.

#### **4.1.1 I requisiti**

Nell'intento di migliorare qualitativamente il settore edile e di avere degli operatori economici che possano definirsi seri, altamente formati e preparati ed economicamente solidi (nella speranza di contrastare i fenomeni per cui vengono vinti appalti da aziende che poi letteralmente "spariscono" per incapacità di pagamento dei dipendenti), l'Avviso comune ha dedicato un'attenzione molto forte ai requisiti di onorabilità delle imprese e dei lavoratori autonomi, ai requisiti di idoneità professionale del Responsabile tecnico ed infine ai requisiti di capacità finanziaria. Tutti saranno autocertificabili al momento dell'iscrizione presso la Camera di Commercio e la loro verifica sarà demandata alla Sezione Speciale dell'edilizia.

I requisiti di onorabilità sono richiesti indistintamente ad imprese, lavoratori autonomi ed ai responsabili tecnici che opereranno nel settore edile. L'Avviso comune prevede si dimostri (all'atto di iscrizione alla Camera di Commercio) l'assenza di procedimenti in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'Art.3 della legge 7 dicembre 1956, n.1423 – *Misure di prevenzione nei confronti delle persone per la sicurezza e per la pubblica moralità* – ovvero una delle cause ostative previste dall'Art.10 della legge 31 maggio 1965, n.575 e s.m. – *Disposizioni contro la mafia*. In secondo luogo, è chiesto che gli operatori dimostrino l'insussistenza di sentenze definitive di condanna o di sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei delitti di cui ai titoli II e VIII del libro secondo del codice penale ovvero dei delitti di riciclaggio, insolvenza o bancarotta fraudolenta, usura, sequestro di persona a scopo di estorsione e rapina e per il reato di illecita concorrenza con violenza o minaccia. Vengono ovviamente fatte salve l'applicazione dell'Art.178 del codice penale, dell'Art.442, co.2 del codice di procedura penale e tutte le cause di estinzione del reato o della pena. Ulteriore elemento, la dimostrabilità dell'assenza di un provvedimento di revoca in capo al titolare dell'impresa e/o al legale rappresentante nei 24 mesi precedenti la richiesta di nuova patente a punti. Quest'ultimo aspetto è molto importante, dal momento che ha come obiettivo quello di monitorare l'effettiva onorabilità del soggetto richiedente la patente. Non sarà quindi possibile per un titolare di impresa che si è visto revocare la patente chiederne un'altra nell'arco

dei due anni successivi, e quindi continuare ad operare nel settore come se nulla fosse.

Le parti sociali firmatarie dell'Avviso comune hanno scelto di normare nel dettaglio la formazione ed i requisiti professionali che dovrà possedere il soggetto designato come Responsabile tecnico. Questa figura infatti assumerà un ruolo di primo piano nell'organizzazione del lavoro e sarà il punto di riferimento per la corretta applicazione del sistema di qualificazione. Si comprende quindi la necessità di una professionalità elevata, che non sia solo di facciata, il cui profilo sia riscontrabile tanto nei titoli di studio acquisiti nell'arco del personale percorso scolastico, quanto in corsi di formazione ad hoc che dovranno, anch'essi, essere dimostrabili.

L'Avviso comune chiede che il Responsabile tecnico possieda almeno uno dei seguenti requisiti:

- a) Esercizio della professione da almeno un biennio ed iscrizione all'ordine degli ingegneri o degli architetti, o in alternativa al collegio dei geometri o dei periti industriali laureati con specializzazione edilizia (con frequenza del corso ex Art.34, co.2 D.Lgs. n.81/2008 per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione);
- b) Laurea in ingegneria o architettura e frequenza di un corso di sessanta ore comprensive delle ore previste dall'Art.34, co.2 D.Lgs. n.81/2008;
- c) Laurea tecnica e frequenza di un corso di ottanta ore comprensive delle ore previste dall'Art.34, co.2 D.Lgs. n.81/2008;
- d) Laurea in archeologia o titolo specifico come previsto dalla legislazione per interventi nei beni culturali o laurea con indirizzo economico, gestionale o giuridico e frequenza di un corso di ottanta ore comprensive delle ore previste dall'Art.34, co.2 D.Lgs. n.81/2008;
- e) Diploma universitario (laurea breve) di ingegneria o architettura e frequenza di un corso di ottanta ore comprensive delle ore previste dall'Art.34, co.2 D.Lgs. n.81/2008;
- f) Diploma di maturità tecnica o professionale e frequenza di un corso di cento ore comprensive delle ore previste dall'Art.34, co.2 D.Lgs. n.81/2008;
- g) Esperienza lavorativa con qualifica di operaio specializzato o livello superiore per un periodo di quarantotto mesi nei sei anni precedenti, alle dipendenze di un'azienda del settore o nello

svolgimento di attività di collaborazione tecnica continuativa con l'affiancamento del responsabile tecnico da parte del titolare di impresa, di un socio partecipante al lavoro, di un familiare coadiuvante e frequenza di un corso di centocinquanta ore comprensive delle ore previste dall'Art.34, co.2 D.Lgs. n.81/2008.

L'ampio e dettagliato spettro di possibilità ora esposto mostra la chiara intenzione di avere un Responsabile tecnico che conosca il settore e che vi operi da un lasso di tempo considerato sufficiente (due anni ovvero almeno quarantotto mesi nell'arco degli ultimi sei anni per gli operai). È molto importante anche quanto previsto alla lett. g) che dà rilievo a tutte quelle figure (in edilizia molte, a dire il vero) che hanno nel tempo acquisito competenze spesso fondamentali nel settore ma che non possiedono un titolo di studio. Si è voluto quindi dare risalto all'esperienza lavorativa e consentire così, soprattutto alle imprese di più piccole dimensioni che sono spesso sprovviste di professionisti provenienti dal mondo universitario, di poter continuare ad operare e vedere al contempo valorizzato il ruolo delle proprie maestranze.

Per quanto riguarda invece i lavoratori autonomi (sia ricoprono il ruolo di Responsabile tecnico, sia no), l'Avviso comune specifica che, qualora non siano in possesso di nessuno dei requisiti di cui alle lettere a) – g), questi dovranno in ogni modo dimostrare di aver frequentato un corso di ottanta ore, comprensive ovviamente delle ore previste dall'Art.34, co.2 del D.Lgs. n.81/2008.

I corsi cui l'Avviso comune si riferisce (differenziati in durata in base al titolo di studio posseduto) dovranno essere predisposti dalle strutture tecniche delle Regioni e delle Province, nonché dagli enti bilaterali del settore. La formazione dovrà inoltre essere calibrata anche nei contenuti e nel livello di approfondimento, aspetti che ovviamente l'Avviso comune non affronta, limitandosi piuttosto ad indicare le materie che costituiranno oggetto dei corsi (urbanistica ed edilizia; normativa tributaria e contrattuale di settore; organizzazione e gestione d'impresa; normativa in materia di tutela dei consumatori, ambientale e tecnica; legislazione sulle opere pubbliche e salute e sicurezza sul lavoro con un'attenzione particolare alla protezione dei rischi negli ambienti di lavoro). Infine, per il rilascio dell'attestazione di partecipazione al corso, il soggetto dovrà sostenere un esame il cui svolgimento sarà demandato ad una commissione appositamente costituita presso l'Ente Bilaterale che ha svolto il corso. L'Avviso nulla dice nel caso in cui il corso venga effettuato dalle regioni o dalle Province: in questi casi infatti quale la sede deputata per l'effettuazione dell'esame?

In chiusura è previsto che, fatti salvi i requisiti di onorabilità, la qualifica di Responsabile tecnico è riconosciuta di diritto a coloro che hanno svolto (nel settore edile) per un periodo non inferiore a due anni, le funzioni di Direttore tecnico ai sensi del regolamento di cui all'Art.5 D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163.

Si è già detto che tra le finalità del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in edilizia c'è anche quella di creare un mercato in un cui le imprese siano il più possibile affidabili e stabili anche sotto il profilo economico e finanziario. Questo perché purtroppo la prassi ha evidenziato l'aumento di operatori di cui è sempre più difficile ricostruire il background e capirne le effettive capacità di operatività e resistenza sul mercato. A tal proposito quindi, la previsione che imprese e lavoratori autonomi debbano dimostrare, all'atto di iscrizione presso la Sezione speciale dell'edilizia, il possesso di requisiti economici finanziari. Questa previsione ha destato non poche preoccupazioni nelle rappresentanze artigiane ed ha costituito ulteriore motivo per la non sottoscrizione dell'Avviso comune. Proprio gli artigiani infatti, portavoce di realtà piccole, se non piccolissime (una media di 2,3 addetti) e spesso di imprese individuali, hanno ritenuto che questo sistema fosse eccessivamente gravoso e che i loro associati non avrebbero potuto permettersi una simile disponibilità.

Inoltre, hanno più volte eccepito una questione di merito. Perché inserire un requisito di natura economica in uno strumento volto a tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori? Quale nesso positivo tra la solidità finanziaria di un'azienda ed il sistema di salute e sicurezza? A queste considerazioni si potrebbe rispondere che per l'attuazione e l'efficace predisposizione di misure di tutela per la salute e la sicurezza un investimento economico, seppur minimo, dovrà essere fatto e che quindi la certezza di una disponibilità in tal senso contribuisce a creare fiducia nell'impresa.

Inoltre, i requisiti economici richiesti sembrano pacificamente accettabili e sono stati differenziati in base alle attività che si intendono svolgere nel settore: è previsto infatti che per quelle riconducibili alla lettera a) dell'Avviso comune (generalmente più complesse) si debba dimostrare il possesso di attrezzatura tecnica per un valore minimo di 15.000 euro ovvero una capacità finanziaria documentata da intermediari finanziari ai sensi dell'Art.107 del Testo Unico Bancario per un importo equivalente. Le altre lavorazioni, quelle riconducibili alla lettera b) - che, almeno in linea teorica, potrebbero interessare in via prioritaria il sistema artigianale - possono essere legittimamente svolte se dimostrato il possesso di attrezzatura tecnica per un importo pari a 7.500 euro (ovvero una capacità finanziaria documentata equivalente).

#### **4.1.2 La Patente professionale a punti. La sua gestione**

All'interno dell'Avviso comune le parti sociali hanno ritenuto opportuno abbozzare l'ossatura della futura Sezione Speciale per l'edilizia che dovrà essere costituita presso ciascuna Camera di Commercio. Non si è voluto entrare nel dettaglio delle funzioni rimandando, più opportunamente, a specifiche convenzioni da stipulare tra Unioncamere e le parti sociali del settore, e ci si è limitati a fornire alcuni punti essenziali. Per quanto attiene la composizione dell'organo, è stata ipotizzata la presenza di INAIL, ASL, DPL e della stessa Camera di Commercio nella misura di un rappresentante per istituto. A questi, verrà affiancato un rappresentante per ciascuna associazione sindacale ed uno per ciascuna organizzazione datoriale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale del settore edile.

La Sezione speciale non opererà come un organo a sé stante ma si avvarrà della consulenza di un Comitato tecnico composto “*anche*” dai rappresentati delle Casse edili territorialmente competenti e dalle parti sociali (l'utilizzo del sostantivo “*anche*” e la scelta di una formulazione abbastanza aperta lasciano immaginare che nel Comitato potranno confluire soggetti provenienti da diverse realtà, sia del mondo associativo che non).

La Sezione dovrà rilasciare la patente a punti (previo confronto con le Casse edili territoriali) entro trenta giorni dalla presentazione della domanda e, qualora dovesse rifiutarsi, dovrà fornire una motivazione. È previsto inoltre che, qualora passato il termine senza nessun pronunciamento, l'operatore potrà iniziare la sua attività in via provvisoria (sospendendola poi nel caso in cui la Sezione dovesse riscontrare la mancata designazione del RSPP, del responsabile tecnico ovvero la sua inidoneità professionale e l'insussistenza dei requisiti di onorabilità e di capacità economico-finanziaria).

Per non appesantire il sistema, l'Avviso comune precisa che la trasformazione della forma o della ragione sociale dell'impresa o il conferimento di una impresa individuale in una s.r.l. unipersonale non comporterà il rilascio di una nuova patente. Una volta ottenuta poi, la patente non potrà essere ceduta; il divieto opera anche in caso di operazioni societarie (anche a seguito di procedure concorsuali) e di cessione/conferimento di un'impresa individuale a seguito della morte del titolare agli eredi (purché la nuova società conservi la stessa struttura della precedente impresa).

Infine, per quanto riguarda le richieste di patente a punti da parte di lavoratori autonomi, l'Avviso comune prevede che, ai soli fini statistici, la Sezione speciale invii i dati anagrafici del richiedente alla Cassa Edile territoriale. Quest'ultimo passaggio ci sembra particolarmente degno di

attenzione. È risaputo che i lavoratori autonomi sfuggono, per così dire, al monitoraggio che le Casse effettuano sul territorio non essendo possibile per loro iscriversi al sistema bilaterale. Eppure, nel 2011, le parti sociali dell'edilizia hanno cercato di innovare il sistema e di introdurre un elemento che, potenzialmente, è dirompente e potrebbe aprire a scenari del tutto nuovi per l'intero comparto. La comunicazione dei nominativi dei lavoratori autonomi in Cassa Edile infatti, se da un lato consentirà di avere una mappatura a trecentosessanta gradi del settore, dall'altro aiuterà le parti sociali ad entrare in contatto con l'ampia gamma di lavoratori autonomi che popola il settore, a conoscerne i bisogni e le aspettative, le necessità di formazione e di tutela in generale. Guardando il fenomeno da un punto di vista strettamente sindacale, si comprende quindi la portata innovativa di una simile previsione, per un sindacato attento a tutto il mondo del lavoro e non più solamente al classico operaio per cui le casse edili sono nate nel lontano 1919.

Ancora una volta è ribadito che le modalità operative della patente a punti saranno regolate da un'apposita convenzione da stipulare tra Unioncamere e le parti sociali dell'edilizia e che la sua concreta gestione sarà demandata alla Sezione speciale istituita presso le Camere di Commercio.

Il sistema bilaterale delle costruzioni affiancherà i lavori della Sezione anche attraverso la CNCE – Commissione Nazionale delle Casse Edili - mettendo a disposizione eventuali banche dati e le altre informazioni che saranno utili in una modalità operativa che vuole essere il più possibile celere e fruibile (è infatti previsto un sistema informatico che consenta gli aggiornamenti da parte della Sezione speciale in tempo reale). Gli enti bilaterali edili, quindi, assurgono a soggetto qualificante il nuovo strumento di salute e sicurezza, sia attraverso la presenza di loro membri nelle strutture di supporto alla Sezione, sia con la condivisione del patrimonio di cui sono depositari sia, infine, attraverso la predisposizione dei corsi di recupero per i soggetti che subiranno la decurtazione dei punti. È chiaro allora che non esclusivamente le Casse saranno il punto di riferimento per il nuovo sistema di qualificazione, ma anche gli enti scuola (organismi bilaterali anch'essi su base provinciale e paritetica) ed è possibile immaginare un pieno coinvolgimento anche dei Cpt – i Comitati paritetici territoriali – attualmente gli enti deputati alla formazione specifica per la salute e la sicurezza nelle costruzioni. Ma ad essere massimamente valorizzato è l'intero sistema di relazioni industriali che ha caratterizzato – da sempre – il settore dal momento che l'Avviso comune specifica che il punteggio della patente (comprensivo di quello inizialmente attribuito all'impresa) sarà segnalato in un apposito riquadro del DURC. Il Documento unico di regolarità contributiva (innovazione delle parti sociali edili poi nel tempo esteso a tutti i settori di attività), diventerà quindi a tutti gli

effetti la carta di identità di una azienda mediante la quale ricostruire anche la sua storicità.

#### **4.1.3 Punteggio**

La sezione dedicata alla determinazione del punteggio (alle procedure per la sua decurtazione, la revoca, la sospensione ed il recupero) costituisce il cuore dell'Avviso comune e senza dubbio lo sforzo più alto di immaginazione di un nuovo sistema di tutela della salute e della sicurezza. Le parti sociali hanno predisposto un meccanismo di attribuzione del punteggio sostanzialmente modulato in base alla grandezza dell'azienda (misurabile sul numero degli addetti) e ad eventuali requisiti già posseduti e dimostrabili con un metodo di proporzionalità diretta: più grande è l'azienda, più aumentano i punti attribuiti. Anche questo aspetto è stato fortemente criticato dalle rappresentanze artigiane che nel merito hanno ritenuto il meccanismo eccessivamente penalizzante per le aziende (soprattutto quelle individuali) da loro rappresentate. A riguardo si prendano le parole del responsabile del settore edile dell'ANAEPA-Confartigianato Stefano Bastianoni: *“L'avviso comune che le organizzazioni artigiane avrebbero dovuto sottoscrivere conteneva un'impostazione penalizzante per le piccole imprese, soprattutto nella fase di assegnazione del punteggio iniziale e nel sistema delle decurtazioni. Il provvedimento, elaborato sul modello della grande impresa, rischiava di far partire le piccole imprese da una posizione svantaggiata, sulla base della maggiore possibilità del verificarsi di inadempienze. Per tali motivi le associazioni artigiane hanno avanzato proposte correttive che, tuttavia, non sono state accolte e pertanto, anche come ANAEPA-Confartigianato, abbiamo ritenuto di non sottoscrivere l'avviso comune”*.

Affermando che alle imprese già costituite da almeno dodici mesi prima dell'entrata in vigore del decreto verranno attribuiti cumulativamente tutti i punteggi di cui si dirà e che all'atto di prima iscrizione aziende e lavoratori autonomi beneficeranno di ulteriori 25 punti, le parti sociali hanno provato ad attribuire i punteggi avendo come base di partenza il lavoratore autonomo (a cui sono assegnati 25 punti) per arrivare progressivamente ad imprese con un organico medio annuo di oltre 200 dipendenti (le grandissime imprese edili).

- a) 25 punti in caso di lavoratore autonomo;
- b) 35 punti per imprese da 1 a 5 dipendenti;
- c) 40 punti per imprese oltre 5 e fino a 15 dipendenti;
- d) 45 punti per imprese oltre 15 e fino a 50 dipendenti;
- e) 60 punti per imprese oltre 50 e fino a 100 dipendenti;
- f) 110 punti per imprese oltre 100 e fino a 200 dipendenti;
- g) 120 punti per imprese oltre 200 dipendenti, con la previsione di ulteriori 10 punti per ogni multiplo di 100 dipendenti.

Come base di calcolo, si è visto, l'organico medio annuo dal cui computo, per espressa previsione, devono essere esclusi *“i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'Art.1 D.Lgs. 6 settembre 2001, n.368, in sostituzione di altri prestatori assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro, nonché i lavoratori in prova”*, mentre vi si devono includere tutti coloro che *“operano in cantiere nonché quelli che, per lo svolgimento delle proprie mansioni effettuano accessi in cantiere, ivi compresi i lavoratori, anche con qualifica dirigenziale, riconducibili alle voci di tariffa 0724 e 0725 di cui all'Art.1 del D.M. 12 dicembre 2000”*.

Si prevede inoltre che a tutti gli operatori economici già qualificati per l'esecuzione dei lavori pubblici ex Art.40 D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163 (c.d. Codice degli appalti) sono attribuiti ulteriori punteggi.

- a) 2 punti per le imprese con una/più categorie con classifica fino alla seconda (artigiane, piccole imprese);
- b) 3 punti per le imprese con una/più categorie con classifica dalla terza alla quarta (PMI);
- c) 4 punti per le imprese con una/più categorie con classifica dalla quinta alla sesta (grandi imprese);
- d) 5 punti per le imprese con una/più categorie con classifica dalla settima alla ottava (grandissime imprese);
- e) 1 punto supplementare per ogni categoria per la quale è qualificata l'impresa.

Tutte le altre ipotesi di attribuzione di punteggi aggiuntivi rispetto a quelli inizialmente previsti riguardano:

- a) Il possesso della certificazione di qualità aziendale UNI EN ISO 9001 (1 punto per le imprese con organico medio annuo da 1 a 50 dipendenti e 2 punti per quelle che superano la soglia dei 50);
- b) L'adozione di buone prassi così come definite dall'Art.2, co.2, lett. v) del D.Lgs. n.81/2008 ovvero l'utilizzo di soluzioni avanzate sotto il profilo tecnologico e/o organizzativo in materia di salute e sicurezza sul

lavoro sulla base di specifici protocolli di intesa a livello nazionale tra le parti sociali o gli Enti Bilaterali e l'INAIL. L'eventuale punteggio sarà stabilito dalla Commissione Consultiva Permanente ovvero dal protocollo di intesa;

- c) L'applicazione di determinati standard contrattuali ed organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti ed alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I del D.Lgs. 10 settembre 2003, n.276 (2 punti). Quest'ultima previsione richiama quanto disposto all'Art.27, co.1 del Testo Unico, e troverà poi ulteriore correlazione con la bozza di lavoro sulla qualificazione in generale predisposta dal Comitato 3 nella riunione del 6 novembre 2013, che ha inserito la certificazione dei contratti tra i requisiti preferenziali la qualificazione.
- d) La certificazione dei sistemi di gestione per la sicurezza sul lavoro secondo il British Standard OHSAS 18001:2007 rilasciato da organismi accreditati (5 punti);
- e) L'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza ex Art.30 D.Lgs. n.81/2008 e la loro relativa asseverazione (purché quest'ultima definita dagli organismi paritetici del settore edile e, quindi, in grado di evidenziare l'attuazione delle linee guida stabilite dal CNCPT).

Il mantenimento della certificazione secondo il British Standard OHSAS 18001:2007 e dell'asseverazione da parte degli organismi paritetici dei modelli di cui all'Art.30 T.U. salute e sicurezza darà diritto, per ciascun anno successivo, all'attribuzione di:

- a) 1 punto per imprese con organico medio annuo da 1 a 5 dipendenti;
- b) 2 punti per imprese con organico medio annuo oltre 5 e fino a 15 dipendenti;
- c) 3 punti le imprese con organico medio annuo oltre 15 e fino a 50 dipendenti;
- d) 4 punti per imprese con organico medio annuo oltre 50 e fino a 200 dipendenti;
- e) 5 punti per imprese con organico medio annuo oltre 200 dipendenti

Infine, è previsto che trascorso un anno dal rilascio della patente senza che si siano verificate le violazioni di cui all'Allegato I del D.Lgs. n.81/2008 – titolato *Gravi violazioni ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale* - vengano accreditati ulteriori punti (una sorta quindi di premialità per le imprese/lavoratori autonomi virtuosi) nella misura di

2 punti per le imprese tra 1 e 5 dipendenti; 3 punti per le imprese oltre 5 e fino a 15 dipendenti; 4 punti oltre 15 e fino a 50 dipendenti; 5 punti oltre 50 e fino a 200 dipendenti e 6 punti per le imprese che occupano più di 200 dipendenti (sempre ovviamente prendendo come base di calcolo l'organico medio annuo).

Per quanto attiene invece i lavoratori autonomi, l'Avviso comune prevede che qualora sia decorso un anno dal rilascio della patente senza che siano state violate le disposizioni dell'Art.21, co.1, D.Lgs. n.81/2008, al lavoratore autonomo verrà accreditato annualmente 1 punto. La norma richiamata impone al lavoratore autonomo l'utilizzo di attrezzature da lavoro e di dispositivi di protezione individuale in conformità alle disposizioni di cui al Titolo III nonché l'essere munito dell'apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia contenente le proprie generalità qualora effettui la prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto.

Esattamente come l'attribuzione del punteggio è stata modulata progressivamente, considerando la grandezza del soggetto economico, eventuali pregresse attestazioni e la condotta tenuta a partire dal rilascio della patente, anche per la decurtazione si è immaginato un meccanismo progressivo e graduale, con un regime differenziato tra lavoratori autonomi ed imprese.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, il punteggio subirà una decurtazione in seguito al riscontro:

- a) Mancato utilizzo di attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al Titolo II del D.Lgs. n.81/2008 (2 punti);
- b) Mancata dotazione/utilizzo di dispositivi di protezione individuale in conformità alle disposizioni di cui al Titolo III del D.Lgs. n.81/2008 (2 punti);
- c) Mancata formazione e idoneità sanitaria ove espressamente previsti (2 punti).

Decisamente più complesso invece il meccanismo di decurtazione predisposto per le imprese. In primo luogo, il documento chiarisce che questa avverrà a seguito della *“reiterata”* violazione di una o più norme poste a tutela della salute e della sicurezza di cui all'Allegato I del Testo Unico e che si considera reiterata *“la violazione della medesima disposizione o quella di una disposizione diversa avente la stessa indole così come individuate all'Allegato I del D.Lgs. n.81/2008 e s.m.i., avvenuta nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata o di una violazione accertata con sentenza definitiva”*. Se da un lato è ben chiaro l'intento delle parti sociali dell'edilizia – creare delle macro categorie al fine di accumunare più tipologie di violazioni – dall'altra per come la disposizione è stata formulata, ci sono molte possibilità che insorgano dubbi in sede di

applicazione (il che, purtroppo, favorirebbe il ricorso al giudice con il rischio di appesantire e burocratizzare il sistema). Non è infatti agevole determinare l'indole di una violazione né tantomeno la sua affinità ad un'altra.

In seconda battuta si chiarisce che la decurtazione avverrà nei confronti del soggetto direttamente impegnato con le proprie risorse umane e materiali nell'esecuzione del lavoro (anche nel caso in cui l'infortunio interessi un lavoratore somministrato o distaccato). Questa specifica è stata introdotta per colpire unicamente l'operatore che viola le norme e distinguere così le responsabilità all'intero di un luogo – il cantiere – che sempre più è incontro di molte e diverse aziende e dove è davvero necessario che solo al soggetto non rispettoso si possano applicare sanzioni. Inoltre, qualora si dovessero riscontrare più violazioni reiterate, il punteggio della patente subirà una decurtazione in misura pari al punteggio della violazione più grave. In ogni caso, la mancata trasmissione alla Sezione Speciale dell'eventuale sentenza di condanna definitiva per le violazioni riscontrate entro 90 giorni dalla notifica, comporterà per l'operatore economico una decurtazione pari a 10 punti.

La definizione dei meccanismi di decurtazione del punteggio è stata oltremodo complessa dal momento che le parti sociali hanno (giustamente) preso in considerazione tutte le possibili categorie di imprese che si possono trovare ad operare in edilizia. Ecco quindi il perché delle disposizioni riguardanti le associazioni temporanee di tipo orizzontale e/o verticale e le società consortili. Nello specifico infatti, il punteggio della patente a soggetti che in un secondo momento si sono raggruppati è decurtato in proporzione alle quote di partecipazione detenute (salvo la dimostrazione di una diversa responsabilità nell'ambito del raggruppamento stesso); nel caso di raggruppamenti temporanei di tipo verticale, la decurtazione riguarderà l'esecuzione delle prestazioni di rispettiva competenza; nel caso di consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro, consorzi tra imprese artigiane e consorzi stabili, saranno decurtati i punti della patente del soggetto che è stato indicato come esecutore. Infine, qualora a seguito dell'aggiudicazione dei lavori le imprese abbiano costituito una società (anche consortile) ai sensi del libro V del titolo V, Capi 3 e ss. del Codice Civile, la decurtazione interesserà la patente rilasciata alla società al momento dell'iscrizione nel registro delle imprese.

Per quanto invece attiene la decurtazione del punteggio di singole aziende, il documento prevede un gruppo di violazioni che sono punite con la decurtazione di 2 punti sulla patente e che, sostanzialmente, attengono violazioni che possono definirsi formali (ridotte nella misura di 1 punto qualora ottemperate nei termini prescrizionali impartiti dall'organo che le ha accertate).

Le altre invece, di carattere sostanziale prevedono una decurtazione più consistente:

- 2 punti per la mancata elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR);
- 2 punti per la mancata elaborazione del piano di emergenza ed evacuazione;
- 2 punti per la mancata formazione ed il mancato addestramento del personale che deve effettuare l'accesso in cantiere;
- 2 punti per la mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile;
- 2 punti per la mancata elaborazione del Piano Operativo di Sicurezza (POS);
- 2 punti per la mancata fornitura dei dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto ;
- 2 punti per la mancanza di protezioni verso il vuoto;
- 2 punti per la mancata applicazione delle armature di sostegno (fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno);
- 2 punti per l'assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori in prossimità di linee elettriche;
- 2 punti per l'assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori in presenza di conduttori nudi;
- 2 punti per la mancata protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale);
- 2 punti per la mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione all'amianto;
- 2 punti in caso di infortunio di lavoratore dipendente dell'impresa in seguito a reiterata violazione delle norme di cui all'Allegato I del D.Lgs. n.81/2008 e che comporti una/più lesioni personali punite ai sensi dell'Art.590, co.1 del Codice Penale con sentenza di condanna definitiva;
- 2 punti per ogni lavoratore non risultante dalla documentazione obbligatoria nel caso di superamento della soglia del 20%;
- 3 punti per l'impiego sul luogo di lavoro di un lavoratore non risultante dalla documentazione obbligatoria (violazione accertata con sentenza definitiva)

- 4 punti in caso di infortunio di lavoratore dipendente dell'impresa in seguito a reiterata violazione delle norme di cui all'Allegato I del D.Lgs. n.81/2008 e che comporti una/più lesioni gravi punite ai sensi dell'Art.590, co.3 del Codice Penale con sentenza di condanna definitiva;
- 6 punti in caso di infortunio di lavoratore dipendente dell'impresa in seguito a reiterata violazione delle norme di cui all'Allegato I del D.Lgs. n.81/2008 e che comporti una/più lesioni gravissime punite ai sensi dell'Art.590, co.3 del Codice Penale con sentenza di condanna definitiva;
- 10 punti in caso di uno/più infortuni mortali di lavoratori dipendenti dell'impresa a seguito di reiterata violazione delle norme di cui all'Allegato I del D.Lgs. n.81/2008 e puniti ai sensi dell'Art.589, co.2 del Codice Penale con sentenza di condanna definitiva alla pena della reclusione.

La notifica della sospensione della patente è demandata alla Sezione Speciale per l'edilizia ed è disposta qualora venga meno uno dei requisiti necessari per la designazione del Responsabile tecnico (ovvero quando quest'ultimo perda l'idoneità professionale) e nel caso in cui l'impresa/lavoratore autonomo non sia più in grado di dimostrare la sussistenza dei requisiti di onorabilità e di quelli economici-finanziari.

La mancanza di uno dei requisiti citati deve essere comunicata entro il limite massimo di trenta giorni lavorativi ed in ogni caso comporta una decurtazione pari a 10 punti. Limitatamente a questo aspetto, le parti sociali avrebbero forse potuto prevedere uno "sconto" di pena qualora – ad esempio - la comunicazione fosse avvenuta in tempi più rapidi, in tal modo creando un deterrente alla non comunicazione (si noti inoltre che 10 punti possono essere decisamente molti se calcolati con riferimento ad un lavoratore autonomo che all'inizio della sua attività è dotato di appena 25). Stabilendo invece che a seguito della comunicazione si procederà alla decurtazione, il sistema sembra agire come una "tagliola", in maniera automatica ed uguale per tutti, non procedendo a differenziare le casistiche e la decurtazione sulla base del requisito mancante.

Sia le imprese che i lavoratori autonomi inoltre, sono tenuti a comunicare alla Cassa edile territorialmente competente ed alla Sezione Speciale la perdita del requisito relativo alla designazione del RSPP (entro trenta giorni dal suo verificarsi e fatte salve in ogni caso le sanzioni previste dall'Art.55, co.1, lett. b) del D.Lgs. n.81/2008, sanzioni che prevedono l'arresto da tre a sei mesi o l'ammenda da 2.740,00 a 7.014,00 euro).

Il periodo di sospensione della validità della patente - nel quale l'operatore è interdetto dalla partecipazione a gare pubbliche di appalti (ex Art. 38, co.1, lett. e) del D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163) ed è impossibilitato all'esecuzione, nell'ambito privato, di nuovi lavori edili o di ingegneria civile - è pari alla durata del tempo necessario per ripristinare la situazione di legalità. Tale periodo decorre a partire dal termine di trenta giorni dalla notifica del provvedimento di sospensione (qualora non si sia provveduto a ripristinare il requisito mancante). Il documento prevede espressamente l'impossibilità di procedere "*a nuovi lavori*", lasciando quindi che, per quelli in corso d'opera, si possa proseguire l'attività per un massimo di trenta giorni trascorsi i quali, tuttavia, la sospensione non potrà essere ulteriormente prorogata. La *ratio* è chiarissima: evitare il blocco improvviso delle lavorazioni e consentire quindi che quanto iniziato possa essere portato avanti con la speranza che, nell'arco del mese concesso, la situazione di illegittimità venga completamente sanata.

Così come la sospensione, anche l'atto di revoca della patente per esaurimento dei punti è demandato alla Sezione Speciale. Durante la revoca l'operatore economico interessato non potrà né partecipare né essere ammesso alle gare pubbliche di appalti (ex Art.38, co.1, lett. e) del D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163); non potrà contrattare con le stazioni appaltanti di cui all'Art.3, co.33 dello stesso decreto (salvo quanto previsto all'Art.135) e gli sarà vietato iniziare e proseguire l'attività per i lavori non riconducibili alla lettera a) dell'Avviso comune a meno che questi ultimi non siano già avviati per un importo superiore al 75% del valore totale del contratto. Infine, qualora i lavori siano svolti in forma societaria e sempreché siano già stati effettuati per un importo superiore al 75% del valore dell'intera opera/intero contratto, l'eventuale revoca disposta a carico di un soggetto non impedisce la prosecuzione dei lavori se questi verranno eseguiti dagli altri partecipanti.

Trascorso un periodo di 24 mesi, gli operatori colpiti dalla revoca potranno richiedere una nuova patente solo dopo aver effettuato *ex novo* tutte le procedure previste per il rilascio ed aver frequentato con successo (desumibile da un esame positivo) un corso di 120 ore in materia di salute e sicurezza sul lavoro e prevenzione e protezione dei rischi negli ambienti di lavoro. Come già accennato, abilitati alla predisposizione dei corsi di recupero sono gli enti bilaterali del settore edile (mentre è espressamente fatta salva la possibilità per i lavoratori autonomi di seguire i corsi presso le loro organizzazioni di rappresentanza).

Le parti sociali hanno immaginato un sistema di qualificazione che non rispondesse a logiche meramente punitive ma che, al contrario, potesse consentire agli operatori il ripristino della situazione di legittimità e legalità, in un circuito quindi virtuoso e di continuo miglioramento per imprese e

lavoratori autonomi. In un simile contesto, la formazione viene ad assumere un ruolo di primissimo piano, attraverso la valorizzazione di tutte quelle esperienze che nel tempo il settore ha maturato e per gli enti bilaterali questa si presenta come un'ulteriore ed importantissima sfida, che certo non potrà essere persa. Dalla bontà dei corsi di formazione che saranno chiamati ad erogare dipenderà infatti, in buona parte, la qualificazione dell'intero sistema e la sua qualità, come anche la responsabilizzazione degli operatori stessi.

Si prevede quindi che, qualora la decurtazione abbia interessato tra il 60 e l'80% del punteggio inizialmente attribuito, il datore di lavoro (ovvero in sua vece il Responsabile tecnico o il direttore tecnico) ed il lavoratore autonomo dovranno frequentare specifici corsi di formazione curati dagli enti bilaterali (fatta salva la possibilità per il lavoratore autonomo di seguire analoghi corsi che dovessero essere predisposti dall'organizzazione datoriale che lo rappresenta). Per garantire l'uniformità nell'erogazione dei corsi, gli enti bilaterali dovranno seguire delle linee guida predisposte a livello nazionale, le stesse linee guida che individueranno anche l'ammontare dei punti recuperati per ciascun corso frequentato.

Unica certezza, la durata del corso di recupero che l'Avviso comune ha stabilito in misura pari al corso di formazione per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione. Qualora tuttavia l'ammontare della decurtazione sia superiore all'80% del punteggio iniziale, il corso di recupero avrà una durata diversa ed a tal proposito il documento rinvia alle disposizioni dell'Art.32, co.2 del D.Lgs. n.81/2008 in materia di formazione del responsabile tecnico del servizio di prevenzione e protezione diverso dal datore di lavoro, articolo che a sua volta rimanda a quanto stabilito in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano il 26 gennaio 2006.

#### **4.1.4 Verifica della Patente**

Ogni tre anni la Sezione Speciale dell'edilizia (di concerto con le Casse edili competenti per territorio) procederà alla verifica della patente. La verifica sarà volta a constatare la sussistenza dei requisiti relativi alla designazione del responsabile tecnico e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione. Inoltre, compito della Sezione anche verificare il mantenimento dei requisiti di onorabilità e di capacità economico-finanziaria e l'insussistenza di reati commessi successivamente alla pubblicazione del decreto con cui si recepisce l'Avviso comune. Con riguardo a quest'ultimo aspetto forse si può rilevare una forzatura ed un eccesso di volontà regolatoria. Probabilmente

infatti sarebbe stato più opportuno – anche per la logica complessiva del sistema di qualificazione - prevedere la verifica dell'insussistenza dei reati commessi successivamente al rilascio della patente (e non all'emanazione del decreto), e certo questa non può essere stata una “svista”. Ne è conferma infatti che anche la verifica dei requisiti di onorabilità degli operatori iscritti alla Camera di commercio a seguito della pubblicazione del decreto, deve essere effettuata sul periodo precedente la pubblicazione stessa (senza specificare il *quantum* temporale che dovrà essere preso in considerazione).

In chiusura della sezione, il documento in esame affronta anche il tema dell'aggiornamento del punteggio (passaggio questo che probabilmente sarebbe stato più coerente inserire alla voce Punteggio insieme a tutti i meccanismi per la sua determinazione). Ad ogni modo, si prevede la possibilità (e non l'obbligo) per le aziende che assumano a tempo indeterminato e che varino la base di computo inizialmente comunicata in misura superiore al 60% di presentare istanza di aggiornamento del punteggio (si suppone sempre alla Sezione Speciale) previo un versamento di 500euro; stessa possibilità (ma senza alcun versamento) per le imprese con organico medio annuo oltre 200 dipendenti per ogni incremento pari ad un multiplo di 100.

Si fatica a comprendere il perché queste ultime due disposizioni siano state inserite nella sezione dedicata alla verifica della patente ed anche le motivazioni che hanno indotto le parti sociali a prevedere un versamento di 500 euro per l'azienda che incrementa il proprio organico oltre il 60%. Si può ipotizzare che tale cifra venga destinata al finanziamento del sistema formativo bilaterale ma il non aver esplicitato nulla a riguardo certo può far sorgere dubbi alle imprese, dubbi che, per come è stata congegnata la norma, molto probabilmente verranno risolti evitando la comunicazione alla Sezione Speciale (comunicazione che è facoltativa).

#### **4.1.5 Attività promozionali**

Le parti sociali hanno voluto coinvolgere nel costruendo sistema di qualificazione anche l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture. All'Autorità infatti è stato chiesto di stabilire con una propria deliberazione l'entità delle riduzioni del contributo (in funzione ovviamente del punteggio della patente) che gli operatori devono versare qualora vogliano partecipare alle gare attivate dalla stazioni appaltanti e dagli enti aggiudicatori.

Questa previsione da un lato è volta a premiare le imprese virtuose e dare loro il giusto riconoscimento (riconoscimento che veniva in modo particolare richiesto e posto come condizione importante per l'accordo sulla

patente dalle organizzazioni datoriali), dall'altro è chiaro richiamo a quanto disposto dall'Art.27, co.2 del Testo Unico dove viene sancito il principio per cui *“il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione di cui al comma 1 costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti”*.

Nelle attività promozionali tuttavia, non ha trovato spazio quanto espressamente chiedeva l'ANCE, ovvero una forte riduzione dei premi INAIL, un aspetto questo sul quale il Vice Presidente dall'Associazione Buia è intervenuto anche nell'intervista: *“Abbiamo chiesto e continuiamo a chiedere però uno sforzo anche da parte delle istituzioni che devono in qualche modo riconoscere questo importante passo in avanti e, di conseguenza, chiediamo che almeno ci sia una forte riduzione della premialità INAIL, ad esempio. La patente ben potrebbe essere quello strumento di regolazione e di mediazione tra infortuni e premialità”*.

#### **4.1.6 Fase transitoria**

Affinché la patente professionale a punti ed il nuovo sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi possa entrare a pieno regime e quindi operare nella sua interezza, l'Avviso comune concede agli operatori economici un lasso di tempo per adeguare le proprie strutture e dotarsi di tutti i requisiti richiesti.

Per agevolare il passaggio alle nuove disposizioni, si prevede che ai soggetti che al momento della pubblicazione del decreto sulla qualificazione saranno già iscritti alla Camera di Commercio ed avranno già l'attestazione SOA, verrà rilasciata la patente purché dimostrino di essere in regola con il DURC, mentre a coloro che, pur iscritti alla Camera di Commercio ed in regola con il DURC non posseggono l'attestazione SOA, la patente potrà essere rilasciata solo previo possesso del requisito relativo alla designazione del Responsabile tecnico.

La qualifica di Responsabile tecnico (che, come ampiamente documentato, assume nell'impianto complessivo del sistema di qualificazione un ruolo decisivo ai fini della corretta applicazione delle norme di tutela della salute e della sicurezza), può anche essere attribuita in deroga ai requisiti di onorabilità e di idoneità professionale richiesti. È infatti previsto che, fatta salva la verifica dell'insussistenza dei reati commessi successivamente alla pubblicazione del decreto, tale qualifica possa essere attribuita anche al titolare dell'impresa, al suo legale rappresentante pro tempore in carica da almeno 24 mesi ovvero a chi abbia esercitato le funzioni per almeno 24 mesi.

#### **4.1.7 Diritto di iscrizione**

L'Avviso comune stabilisce che il diritto di prima iscrizione è determinato per un ammontare di 500 euro e che la somma dovrà essere versata alla Sezione Speciale dell'edilizia all'atto della richiesta della patente.

L'importo forse è eccessivo, soprattutto se come riferimento si hanno le piccole e piccolissime imprese ed i lavoratori autonomi. Inoltre, si potrebbe obiettare che la somma deve essere versata al momento della richiesta della patente e non quando invece si sia ottenuta la documentazione necessaria. Qualora la patente dovesse essere negata? È lecito immaginare (poiché l'Avviso comune tace a riguardo) che al momento della seconda richiesta l'impresa/il lavoratore autonomo non siano tenuti a nessun ulteriore versamento avendolo già effettuato.

Come era facile aspettarsi, anche questo particolare aspetto è stato oggetto di severe critiche da parte dei detrattori della patente a punti che hanno avuto un ulteriore motivo per sostenere la non economicità del sistema e l'eccessivo aggravio di costi per imprese e lavoratori autonomi. Se facciamo poi un passo indietro e torniamo ad analizzare la bozza di lavoro del Comitato 3 sulla qualificazione in edilizia, noteremo infatti come proprio questo versamento sia stato notevolmente ritoccato al ribasso, essendo previsto che il diritto di prima iscrizione è determinato nella somma di 10 euro.

Purtroppo, bisogna constatare che l'avversione a questa previsione è stata – ed è ancora – spesso strumentale e che viene utilizzata più per sbandierare un no che per motivarne le ragioni. Ci si riferisce, nello specifico, alle critiche mosse dal Presidente dell'ANIAM Dino Piacentini che dalle pagine dei giornali è più volte tornato ad attaccare questo aspetto, accusandolo di essere un mero obolo e nulla più, ma dimenticando di esplicitarne l'importo. Possono davvero 10 euro costituire una minaccia per la tenuta economica delle imprese che l'Aniam sostiene di rappresentare (piccole e medie imprese)? Chi scrive ritiene di no.

#### **4.1.8 Sanzioni**

Tutte le sanzioni previste in questa sezione vanno ad aggiungersi a quelle già disciplinate all'interno del Testo Unico salute e sicurezza. L'Avviso comune procede richiamando le norme di legge già vigenti ed a queste aggiungendo le sanzioni specifiche che verranno ad attivarsi con l'entrata in vigore della patente.

In prima battuta, viene ribadito che ferme restando le sanzioni previste per l'omessa iscrizione al registro delle imprese di cui all'Art.2188 del Codice

Civile o all'albo delle imprese artigiane di cui all'Art.5 della legge 8 agosto 1985, n.443, l'esercizio delle attività individuate nell'Avviso comune senza il possesso della patente sarà punito con la sanzione amministrativa pecuniaria in misura pari al valore dei lavori realizzati e con la confisca delle attrezzature impiegate.

Inoltre, con riferimento alle figure del committente, del responsabile dei lavori (di cui all'Art.89, co.1, lettere b) e c) del D.Lgs. n.81/2008) e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori, il documento specifica che questi sono i soggetti responsabili del controllo del possesso della patente – anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa ovvero ad un lavoratore autonomo - e che, qualora i lavori vengano affidati ad un soggetto che ne sia sprovvisto, il committente ovvero il responsabile dei lavori sarà punito con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.096,00 a 5.260,80 euro, secondo quanto stabilito all'Art.157, co.1, lett. b) del Testo Unico (le stesse disposizioni si applicano anche all'appaltatore in caso di esecuzione dei lavori in subappalto).

Proprio perché il committente, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori ed il responsabile dei lavori sono i soggetti titolati alla verifica del possesso della patente e della regolarità del DURC, questi devono trasmettere all'amministrazione concedente prima dell'inizio dei lavori la documentazione necessaria.

In conclusione, si stabilisce che l'azzeramento del punteggio comporta l'impossibilità per l'impresa/lavoratore autonomo di ottenere il rilascio del DURC (ad eccezione di quello connesso ai pagamenti di lavori effettuati prima della revoca della patente) e che un contributo annuale pari al 50% delle entrate derivanti dall'applicazione delle sanzioni verrà destinato al sistema paritetico che predispone i corsi di recupero.

La previsione di un sistema sanzionatorio a corollario di inadempienze nella gestione della patente ha creato forti perplessità da parte delle rappresentanze artigiane che ritenevano già sufficienti le misure contenute all'interno del Testo Unico salute e sicurezza. Sul punto, si riprendono ancora le parole di Ferdinando de Rose per la CNA secondo cui la patente a punti *“è stata inserita in un provvedimento che ha visto la decuplicazione delle sanzioni per le infrazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro (alcune anche a carattere innovativo, come la sospensione dell'attività) quindi non si capisce il perché di un ulteriore appesantimento su questo fronte”*.

#### **4.1.9 Disposizioni finali**

Le disposizioni contenute dell'emendando decreto entreranno in vigore 180 giorni dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e, trascorso tale periodo, il nuovo sistema di qualificazione entrerà in vigore per un anno in via sperimentale. Durante questo anno dunque, né gli accrediti dei punti né la loro eventuale decurtazione avrà effetto alcuno per imprese e lavoratori autonomi, che quindi potranno continuare lo svolgimento dell'attività senza incorrere in nessuna delle sanzioni previste e senza dover frequentare eventuali corsi di recupero. La previsione di questa annualità si è resa necessaria per adeguare il sistema bilaterale e tutti gli altri organismi ed operatori interessati al nuovo lavoro che saranno chiamati a svolgere. La patente a punti costituisce infatti una vera e propria rivoluzione nel settore, una rivoluzione che è prima di tutto culturale e che quindi necessiterà di tempo per essere conosciuta, interiorizzata e propagandata nel miglior modo possibile, al fine di evitare maggiori incertezze e confusione negli operatori.

Inoltre, questo periodo di adattamento servirà anche al Ministero del lavoro a predisporre un Avviso comune contenente eventuali indicazioni e suggerimenti volti al miglioramento del sistema, una sorta di verifica sul campo che, viene stabilito, sarà in ogni caso effettuata ogni tre mesi attraverso un'apposita commissione che rappresenterà Unioncamere, il Ministero del lavoro, sindacati ed organizzazioni datoriali, ciascuno attraverso un rappresentante.

#### **4.2 La controproposta delle organizzazioni datoriali del comparto artigiano**

Già in diversi passaggi dell'elaborato si è avuto modo di argomentare le motivazioni che hanno portato la maggioranza delle organizzazioni del comparto artigiano a non sottoscrivere l'Avviso comune sulla patente. Eccessivo aggravio di costi, sistema – a giudizio di questi ultimi - immaginato sulle medie e grandi imprese e perciò eccessivamente penalizzante le piccole e piccolissime ed infine imperniato sugli enti bilaterali del settore (enti bilaterali che non in tutti i territori vedono la partecipazione delle componenti artigiane e che, per questo, non si vuole gestiscano il futuro sistema di qualificazione).

In una situazione di contrapposizione all'interno del Comitato 3, gli artigiani in occasione della riunione del Comitato del 14 settembre 2012 hanno ritenuto opportuno presentare una loro proposta alternativa, così volendo anche fornire al tavolo un'ulteriore occasione di confronto, nella speranza di valorizzare la loro posizione e di addivenire ad una mediazione fra i due testi presentati.

La proposta delle sigle artigiane si presenta notevolmente semplificata rispetto all'Avviso comune oggetto della precedente analisi: un numero inferiore di articoli e, soprattutto, un sistema di qualificazione che le organizzazioni datoriali hanno voluto solo abbozzare, preferendo quindi rimandare ad un'altra sede la determinazione dei dettagli. Infine, è interessante sottolineare come questa proposta sia stata sottoscritta da tutte le organizzazioni che rappresentano il comparto artigiano, anche quindi dalla CLAAI che aveva invece precedentemente aderito nel luglio del 2011 all'Avviso comune insieme a sindacati, ANCE e rappresentanze della cooperazione.

La premessa del documento si apre con un richiamo alla forza numerica della rappresentanza del comparto artigiano (570.000 imprese e lavoratori autonomi sui circa 896.000 operatori complessivi del settore). E' senza dubbio una modalità inusuale per una proposta di attuazione di legge, ma molto probabilmente la sua *ratio* si coglie nel tentativo di valorizzare la proposta stessa e di conferirle un adeguato peso, sottolineando quindi che senza un accordo che includa appieno le organizzazioni artigiane non potrà esserci strumento che governi davvero il settore. D'altronde, la tendenza a sottolineare la percentuale di aziende artigiane sul totale degli operatori, si è riscontrata anche durante le interviste quando, a proposito di un'eventuale sperimentazione della patente a punti senza il coinvolgimento degli artigiani, il Dott. Bastianoni ha fatto notare che una simile ipotesi non sarebbe possibile, né auspicabile per il settore, dal momento che gli artigiani rappresentano circa il 64% delle imprese.

La premessa prosegue riprendendo le disposizioni di legge che introducono la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi e la patente a punti come suo strumento di attuazione per il settore edile e richiama, in maniera affatto casuale, un disegno di legge in materia approvato dalla Camera dei Deputati ed in attesa (allora come al momento in cui si scrive) di essere discusso al Senato. Il richiamo al disegno di legge recante *Disciplina dell'attività professionale di costruttore edile e delle attività professionali di completamento e finitura edilizia* sta a sottolineare l'orientamento delle organizzazioni artigiane, promotrici convinte del disegno in questione in aperto contrasto con l'Avviso comune. Si riprendano sul punto le affermazioni del Dott. Bastianoni: *"In questo difficile contesto economico, proliferano sul mercato delle costruzioni comportamenti scorretti e sleali, lesivi della concorrenza, perpetrati da parte di individui irregolari, che minacciano le imprese sane da noi rappresentate. Al fine di arginare tali pratiche abusive, come ANAEPA-Confartigiano, abbiamo promosso, insieme alle altre organizzazioni dell'artigianato, la proposta di legge sulla "Disciplina dell'attività di costruttore edile", ritenendo importante che l'accesso alla*

*professione di un'attività delicata e complessa come quella di costruttore edile - che richiede specifiche competenze - venga regolamentata. La proposta, tuttavia, dopo una rapida approvazione da parte della Camera dei Deputati, si è arenata in Senato. Data l'urgenza della materia, continueremo a fare pressioni anche nella prossima legislatura perché questo vuoto normativo del nostro ordinamento venga colmato al più presto".*

Se l'attuazione della patente a punti dovesse trovare soddisfazione in una legge del Parlamento, a giudizio di chi scrive questa sarebbe una sconfitta per tutti, sindacati ed organizzazioni datoriali che vedrebbero sì il settore normato, ma da altri, avendo rinunciato ad esercitare il loro ruolo in seno al Comitato 3 ed avendo sprecato l'opportunità data dall'allora ministro On. Sacconi.

Seguendo il ragionamento sviluppato nella proposta, si stabilisce che l'ambito di applicazione della patente a punti è coincidente con tutte quelle attività riconducibili all'Art.89, co.1, lett. a) del Titolo IV del Testo Unico salute e sicurezza e, quindi, al concetto ivi espresso di cantiere temporaneo o mobile. L'articolo citato infatti recita *"cantiere temporaneo o mobile, di seguito denominato: 'cantiere': qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato nell'ALLEGATO X"*. Da questo punto di vista, la proposta delle rappresentanze artigiane sembra collidere con quanto immaginato dall'Avviso comune che, come si è visto, ha un orizzonte di azione ben più ampio rispetto a quello prospettato dal D.Lgs. n.81/2008. Un atteggiamento timido, potremmo dire, che si ritrova anche nel passaggio successivo che affronta l'eventuale estensione del meccanismo della patente anche ad altri settori. Il testo recita che una simile ipotesi *"potrà realizzarsi unicamente sulla base della libera autonomia negoziale delle Parti, previa stipula di appositi accordi interconfederali, a livello nazionale, con modalità applicative della 'patente' ivi definite dalle Parti firmatarie medesime"*. Ad una prima lettura potrebbe apparire una riproposizione, in altri termini, di quanto già previsto all'Art.27 del Testo Unico, eppure si vi può leggere la chiara contrarietà a che il sistema di qualificazione possa coinvolgere in futuro altri settori. Inoltre, mentre nell'Avviso comune le parti sociali firmatarie sono addivenute sul punto ad un accordo (lasciare la possibilità di adeguamento agli altri settori secondo loro proprie modalità e solo eventualmente trascorso un anno senza alcuna regolazione procedere con l'estensione della patente), in questo caso l'utilizzo dell'espressione *"potrà realizzarsi unicamente sulla base della libera autonomia negoziale delle Parti"* suona particolarmente forte (dal momento che determinate Parti non vogliono la patente e nulla lascia intendere la vorranno in futuro).

#### **4.2.1 Titolari della patente ed istituzione dell'Anagrafe Nazionale**

Titolari della patente (e quindi destinatari dell'eventuale decurtazione del punteggio) sono il datore di lavoro, il dirigente, il preposto ed il lavoratore autonomo. La figura del preposto è una novità, sia rispetto a quanto previsto dall'Avviso comune, sia rispetto a quanto emerso nella bozza di lavoro del Comitato 3 esaminata nel Capitolo precedente. Viene specificato inoltre che, nel caso di lavoratori autonomi operanti in associazione temporanea di impresa (ATI) con altri lavoratori autonomi ovvero con imprese, è necessario che il lavoratore che assume l'incarico di datore di lavoro effettui la formazione prevista dall'Accordo Stato Regioni del 21 dicembre 2011 per i datori che svolgono direttamente i compiti di prevenzione e protezione.

Il documento non dice altro a riguardo e non prevede nessun tipo di requisito che debba essere posseduto dai futuri titolari della patente. Viene normato il minimo e nulla più (in questo certo coerentemente con le critiche mosse all'Avviso comune di essere un testo eccessivamente dettagliato).

Le organizzazioni datoriali del comparto artigiano hanno poi ipotizzato l'istituzione di una Anagrafe nazionale degli operatori economici titolari della patente presso il SINP – il Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (sistema informativo che quando la proposta è stata avanzata al Comitato 3 non era attivo e non lo è nemmeno al momento in cui si redige l'elaborato). Tramite il portale informatico del SINP ciascun titolare della patente a punti potrà inoltre verificare in tempo reale lo stato della propria patente.

Inoltre, coerentemente con quanto più volte affermato sull'eccessiva onerosità del sistema di qualificazione immaginato dalle altre parti sociali, si afferma nel documento che la gestione amministrativa ed organizzativa dell'Anagrafe sarà compito dell'INAIL e che a nessun titolo dovranno derivare costi aggiuntivi per imprese e lavoratori autonomi. La patente a punti dovrà essere completamente gratuita, (se ne deduce quindi che le organizzazioni datoriali bocceranno anche la previsione del versamento di 10 euro ipotizzata nei lavori del Comitato 3 successivi la loro proposta).

#### **4.2.2 Punteggio**

Il documento prevede che il punteggio inizialmente attribuito (ed annotato nell'Anagrafe nazionale dei soggetti titolari della patente a punti) subirà una decurtazione a seguito della comunicazione da parte dell'organo accertatore della violazione di una delle fattispecie di cui all'Allegato I del D.Lgs. n.81/2008, ovvero di una violazione prevista agli Artt. 159 e 160 (Titolo IV) dello stesso decreto. Affinché le violazioni richiamate possano

produrre una decurtazione del punteggio, le stesse devono essere state accertate successivamente al rilascio della patente.

Accertata la violazione, l'organo competente ha l'obbligo di darne notizia entro un termine perentorio di 7 giorni dalla contestazione all'Anagrafe, pena la non applicabilità della decurtazione. Il termine individuato decorre dalla conoscenza da parte dell'Organo accertatore dell'avvenuto pagamento della sanzione, dalla scadenza del termine per la proposizione dei ricorsi ovvero dalla conoscenza dell'esito dei ricorsi medesimi.

I punti potranno essere recuperati (anche nella loro totalità se la patente dovesse essere sospesa) mediante la frequenza a corsi di aggiornamento la cui durata e contenuto (e modalità di svolgimento della verifica finale di apprendimento) dovranno essere stabiliti con decreto del Ministero del lavoro e che saranno gestiti poi dalle Organizzazioni datoriali.

Qualora il soggetto titolare della patente non subisca alcuna decurtazione per un periodo di due anni, il documento prevede l'attribuzione di ulteriori punti premiali (punti che potranno essere incrementati, entro un tetto massimo, anche in caso di adozione di specifici Sistemi di Gestione della Salute e della Sicurezza sul lavoro – SGSL - e di buone prassi validate dalla Commissione Consultiva Permanente).

#### **4.2.3 Sospensione della patente e verifica della funzionalità del sistema**

La sospensione della patente è demandata all'Anagrafe Nazionale qualora, a causa delle decurtazioni subite, vi sia l'azzeramento del punteggio e decorre trascorso il termine di trenta giorni dal giorno in cui l'Anagrafe ha notificato il provvedimento.

Viene specificato che durante il periodo di sospensione della validità della patente, l'operatore economico non potrà svolgere le sue funzioni e che la ripresa dei lavori sarà possibile solo a seguito del ripristino della patente (tramite gli appositi corsi di formazione) ovvero, nel caso di imprese, tramite la designazione e la comunicazione all'Anagrafe di un nuovo soggetto in qualità di datore di lavoro/dirigente. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, desta invero qualche perplessità l'aver ritenuto sufficiente per una nuova patente il cambio del soggetto datore di lavoro o dirigente. Chi scrive la giudica una soluzione alquanto semplicistica che non va nella direzione di colpire ed espellere dal mercato le aziende non rispettose della normativa. Si converrà infatti che è sin troppo facile individuare un nuovo datore di lavoro o un nuovo dirigente mantenendo invariato il resto.

Per far in modo che le imprese ed i lavoratori autonomi possano adeguarsi al nuovo sistema di qualificazione e per avere un congruo lasso di tempo in cui validare (o meno) la bontà dello strumento immaginato, la proposta prevede una patente a punti che acquisti efficacia trascorso un periodo di 36 mesi.

La verifica della bontà della sua attuazione (senza costi aggiuntivi per i soggetti titolari della patente, viene ribadito) è demandata alla Commissione Consultiva Permanente di concerto con l'INAIL. Durante tale periodo, ovviamente, non troverà in nessun caso applicazione quanto disposto per l'accredito e la decurtazione del punteggio.

Se in linea di principio è ragionevole voler sperimentare la patente a punti (anche nell'ottica di un suo miglioramento, di una sua futura implementazione che parta dalla constatazione di quanto non ha funzionato adeguatamente), 36 mesi sembrano eccessivi. È come voler demandare la messa in sicurezza e la regolarità dell'intero settore delle costruzioni (di cui ci si lamenta, a ragione) ad un provvedimento che entrerà davvero in vigore dopo tre anni.

#### **4.2.4 Allegato I, Tabella di decurtazione dei punteggi**

Si è anticipato, ed in parte si è anche avuto modo di dimostrarlo, che il sistema di qualificazione immaginato delle organizzazioni datoriali del comparto artigiano è molto più semplice rispetto a quello delineato nell'Avviso comune del luglio 2011. Questa considerazione è oltremodo avvalorata nel momento in cui si esamina l'Allegato alla proposta, contenente la tabella per la decurtazione del punteggio (che distingue i datori di lavoro/dirigenti/preposti dai lavoratori autonomi) nella quale le parti sociali non hanno fatto nessuno sforzo di individuazione del *quantum* da decurtare, prevedendo solo le fattispecie che, se riscontrate, comporteranno la riduzione del punteggio (lasciando così presupporre una gradualità della riduzione in funzione della violazione).

Dall'analisi della tabella si possono desumere dei gruppi di violazioni e nulla più, mancando, appunto, l'indicazione del punteggio decurtato. È tuttavia specificato che nel caso in cui la decurtazione avvenga durante la fase di realizzazione di opere affidate ad associazioni temporanee di imprese ovvero a consorzi (ordinari, fra società cooperative di produzione e lavoro, tra imprese artigiane o stabili), la decurtazione interesserà la patente del soggetto indicato quale esecutore o, se diverso, quella di cui sia stata accertata la responsabilità dell'evento.

Per facilità di analisi, si riportano le violazioni individuate dal documento con la stessa modalità utilizzata per esporre quelle evidenziate nell'Avviso comune. Si prevede quindi che, il punteggio attribuito alla patente subisca una decurtazione pari a X punti nei seguenti casi:

- Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi;
- Mancata elaborazione del piano di emergenza ed evacuazione;
- Mancata formazione ed addestramento del personale che per lo svolgimento delle proprie mansioni effettua accessi in cantiere;
- Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile;
- Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto;
- Mancanza di protezioni verso il vuoto;
- Mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno;
- Per i lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi;
- Per la presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi;
- Per la mancanza di protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale);
- Per la mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione ad amianto

Si prevedono poi decurtazioni diverse a seconda che si accerti:

- infortunio occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro che comporti una o più lesioni personali punite con sentenza di condanna definitiva alla pena della reclusione fino a tre mesi o al pagamento di una multa fino a euro 309;
- in caso di infortunio occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro che comporti una o più lesioni gravi punite con sentenza di condanna definitiva alla pena della reclusione fino da tre mesi a un anno o al pagamento di una multa da euro 500 a euro 2.000;

- in caso di infortunio occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro che comporti una o più lesioni gravissime punite con sentenza di condanna definitiva alla pena della reclusione da uno a tre anni;
- in caso di infortunio occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro che comporti una o più lesioni gravissime punite con sentenza di condanna definitiva alla pena della reclusione da due a sette anni

Per quanto riguarda invece i lavoratori autonomi, il punteggio della patente subirà una decurtazione pari ad X punti per le violazioni oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperate o accertate con sentenza definitiva, come di seguito indicate:

- per il mancato utilizzo di attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al Titolo III del D.Lgs. n.81/2008;
- per la mancata dotazione o utilizzo di dispositivi di protezione individuale in conformità alle disposizioni di cui al Titolo III del D.Lgs. n.81/2008

## Conclusioni

Il sistema di salute e sicurezza delineato dal D. Lgs. n.81/2008 ancora aspetta che trovi attuazione quanto previsto per i sistemi di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. Eppure, si è visto, in seno alla Commissione Consultiva le discussioni in merito hanno avuto un avvio che potremmo definire tempestivo, tale da indurre ottimismo e soddisfazione tra gli operatori. Ottimismo e soddisfazione che certo oggi, a distanza di cinque anni, devono essere ridimensionati. Ad una partenza entusiastica infatti, non ha seguito una concretizzazione delle discussioni e probabilmente oggi – a distanza di cinque anni – si può affermare senza paura di smentita che la via individuata dal Legislatore nel 2008 non era una via corretta. O per lo meno, lo era nelle intenzioni, ma l’aver demandato la regolazione della materia ad un organo che vede riuniti molti e diversi attori (ciascuno portatore di interessi particolari) non ha facilitato il processo decisionale ed anzi, ha procrastinato i tempi ed acuito fratture e dissensi preesistenti.

Oggi infatti, non ci si può accontentare della sola definizione di un sistema di qualificazione per chi opera in ambienti a sospetto di inquinamento o confinati perché, per quanto un segnale importante, rimandando la definizione di sistemi di qualificazione per i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell’edilizia si va disattendendo a quanto espressamente previsto nel Testo Unico. Una norma di simile portata, potenzialmente capace di rivoluzionare la struttura del mercato di riferimento (poiché in grado di agire sull’organizzazione delle imprese e sulla loro capacità di modernizzazione e di innovazione), di innalzare il livello qualitativo dei suoi operatori e di escludere dal mercato tutti quei soggetti inaffidabili e scorretti, avrebbe meritato – merita – un’attenzione forte, fortissima.

È per questo che degni di lode e meritevoli di un serio approfondimento sono i tentativi che le parti sociali di questi due settori in particolare hanno negli anni portato avanti e che dimostrano il grado di maturità del nostro sistema di relazioni industriali e la raggiunta consapevolezza che lunghi tempi di attesa sono un lusso che non ci si può più permettere, anche se questi derivano da meccanismi decisionali individuati dalla legge.

Constatando infatti il gravissimo ritardo dei lavori all’interno della Commissione, il settore della sanificazione del tessile ha voluto sperimentare una strada alternativa rispetto a quella tracciata dal Testo Unico e definire così, nell’ambito delle trattative per il rinnovo del contratto collettivo delle lavanderie industriali 2013, un Protocollo sulla qualificazione. Protocollo che, opportunamente, ha valorizzato e messo a frutto l’ampio dibattito sviluppato in questi anni all’interno della Commissione stessa, così abbozzando un sistema

di qualificazione di cui il Legislatore non potrà fare a meno quando arriverà per lui il momento di normare la materia. Le parti sociali hanno saputo immaginare un nuovo settore altamente qualificato, sicuro e responsabile, all'avanguardia nella prevenzione degli infortuni e capace di rispondere alle sfide organizzative e produttive che inevitabilmente si profilano all'orizzonte. Hanno valorizzato la bilateralità, affidando la gestione del futuro sistema di qualificazione proprio all'ente bilaterale ed hanno saputo (e voluto) sfruttare l'opportunità loro fornita dalla legge Fornero di definire deroghe al principio della responsabilità solidale. Le disposizioni contenute nel Protocollo avranno necessariamente bisogno di tempo per essere sperimentate e vagliate nella loro bontà ma chi scrive non nasconde il plauso per l'iniziativa presa, per il livello di discussione raggiunto dalle parti sociali e per l'assunzione di una loro forte responsabilità.

Altrettanto interessante, il tentativo portato avanti nel settore edile dove sindacati ed organizzazioni datoriali hanno cercato di raggiungere un'intesa in merito al loro specifico sistema di qualificazione - la "patente a punti" - attraverso un avviso comune che potesse poi essere recepito in un D.P.R..

Purtroppo, l'avviso comune non è stato sottoscritto all'unanimità ed anche l'edilizia è tuttora sprovvista di uno strumento che potrebbe regolarizzare il settore, metterlo "in sicurezza" e modernizzarlo. Come evidenziato in più passaggi della ricerca, diverse sono state le ragioni che hanno spinto le rappresentanze del comparto artigiano ed una parte del mondo confindustriale a negare il consenso, ragioni che poi hanno inevitabilmente inficiato l'intera discussione sul sistema di qualificazione. L'aver immaginato nell'Avviso comune una patente a punti affidata per lo più al sistema bilaterale, ha costituito il punto di rottura forse più problematico, intorno al quale la mediazione non è riuscita. Per quanto infatti gli enti bilaterali edili siano il vanto ed il fiore all'occhiello del settore, la loro gestione risente delle divergenze che si sono nel tempo create (soprattutto tra le rappresentanze datoriali) e che non sono mai state affrontate in maniera definitiva. La predisposizione della patente a punti ha quindi acuito le difficoltà ed aumentato le distanze.

Eppure, chi scrive ritiene che proprio la messa a regime di un sistema di qualificazione affidato alla bilateralità poteva essere l'occasione per appianare le divergenze e sanare le rotture. La patente a punti poteva costituire (può esserlo ancora se solo tutte le parti sociali lo vorranno), quel momento di confronto e di coraggio per rilanciare un settore che al momento è investito da una crisi fortissima, in cui aumenta la presenza di operatori dalla dubbia affidabilità (che invece la patente espellerebbe dal mercato) ed in cui gli infortuni ancora registrano un tasso troppo elevato. Il cambiamento era a

portata di mano e, per il tramite della patente a punti, avrebbe potuto interessare il settore ed i rapporti tra le parti nella loro totalità.

È stata invece un'occasione persa per tutti. Per i sindacati che da anni, su impulso e stimolo della Filca Cisl Nazionale che per prima ha lanciato e condiviso l'idea di un tale sistema di qualificazione, hanno lavorato per il settore; ma è stata un'occasione persa anche per le organizzazioni datoriali che non avranno nessuno strumento davvero efficace per tutelare i loro associati e che quindi saranno ancora costrette a subire la concorrenza sleale di molte imprese.

La patente a punti avrebbe potuto portare il settore edile verso la piena legalità ed una qualità degli operatori molto elevata; avrebbe potuto aiutare le imprese più piccole a crescere in competenze ed affidabilità senza penalizzare le grandi ed avrebbe responsabilizzato tutti.

## Literature Review

SOMMARIO: 1. La legge 3 agosto 2007, n.123 ed il D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81 – 2. Il sistema di qualificazione recepito nel Testo Unico: prima e dopo l'intervento correttivo del D.Lgs. 3 agosto 2009, n.106 – 3. Il sistema istituzionale a sostegno e promozione della qualificazione: in particolare, la Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza sul lavoro – 4. Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati: il D.P.R. n.177/2011 – 5. Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico – 6. Il settore edile in Italia: criticità e tentativi di riforma. Il perché dell'esigenza di un (ulteriore) sistema di qualificazione – 7. L'avviso comune sulla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi: analisi dello schema di D.P.R. recante la "Patente a punti" – 8. Le interviste: una sintesi ragionata

### 1. La legge 3 agosto 2007, n.123 ed il D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81

La riforma della disciplina di salute e sicurezza è stata possibile grazie ad una legge delega – legge 3 agosto 2007, n.123 - con cui il Parlamento italiano ha chiesto al Governo di razionalizzare e modernizzare quell'enorme *corpus* legislativo di settore che negli anni si era andato sedimentando con scarso raccordo e razionalità. Questa esigenza, invero avvertita da tempo ma divenuta vera e propria urgenza sulla scia di diversi eventi luttuosi, ha creato, nei mesi immediatamente precedenti l'approvazione della legge, un clima di attesa e di fiducia in cui si sono riversate molte delle speranze di studiosi ed addetti del mestiere. In proposito, si vedano: **CGIL, CISL, UIL**, *Osservazioni allo Schema di disegno di legge recante: "Delega al Governo per l'emanazione di un testo per il riassetto normativo e la riforma della salute e sicurezza sul lavoro"*, 21 dicembre 2006, reperibile al sito [www.csmb.it](http://www.csmb.it), attraverso cui le organizzazioni sindacali hanno soprattutto chiesto di procedere alla ridefinizione di un quadro chiaro e quanto più possibile certo delle responsabilità tra i diversi soggetti coinvolti nel sistema di salute e sicurezza; **AA.VV.**, *Promemoria per una delega valida ed efficace per la redazione di un testo unico della sicurezza e igiene del lavoro*, in RGL, 2007, n.1, 277 – 281. Il gruppo di studiosi che per la *Rivista Giuridica del lavoro* si occupa di questa specifica materia, ha voluto formulare dei suggerimenti, degli spunti di dibattito da cui, a loro giudizio, il futuro Testo Unico non avrebbe potuto prescindere. Ecco quindi che tra i diversi aspetti sottolineati, si è rimarcata la necessità che la legge delega non fosse eccessivamente generica ma piuttosto chiaramente conferita per il coordinamento e l'unificazione della legislazione vigente; che la semplificazione tanto richiesta dagli operatori non si trasformasse in un abbassamento dei livelli di tutela e che il sistema

sanzionatorio venisse razionalizzato ed al contempo rafforzato. Infine, gli Autori hanno anche chiesto una più stretta e fattiva collaborazione fra parti sociali, istituzioni e mondo accademico al fine di massimizzare le informazioni e mettere a sistema le diverse competenze.

Importanti sono stati poi gli interventi che hanno animato il dibattito sulla legge delega nei mesi in cui quest'ultima era in discussione al Senato e poi alla Camera e che ne hanno influenzato la stesura, sottolineando sin da subito le lacune e le imprecisioni emerse dalle prime bozze. Per un primissimo commento sulla legge delega si rimanda in particolare a **A. ANTONUCCI, M. LEPORE** (a cura di), *Verso un Testo Unico della sicurezza sul lavoro?*, Dossier ADAPT, 5 febbraio 2007, n.2; **A. ANTONUCCI, P. DE VITA** (a cura di), *Morti sul lavoro: nuove norme, formalismi vecchi*, Dossier ADAPT, 2 maggio 2007, n.17; **A. ANTONUCCI, M. LEPORE** (a cura di), *Proseguire l'iter legislativo della delega per la sicurezza*, Dossier ADAPT, 12 luglio 2007, n.23.

La delega così fornita al Governo (legge delega 3 agosto 2007, n.123), caratterizzata da principi immediatamente precettivi e da criteri direttivi per l'emanazione di uno o più decreti delegati, ha suscitato il plauso di molti commentatori. Per un primo commento si veda **M. LAI**, *T.U. sulla sicurezza: principi e criteri direttivi della delega*, in *Dir. e Prat. del Lavoro*, 2007, 768 – 774, che ha anche proceduto alla ricostruzione dei diversi tentativi portati avanti da precedenti legislature per la stesura di un testo unico in materia. Ancora per un commento si rimanda a **T. TREU**, *La nuova legge sulla sicurezza sul lavoro: linee guida*, in *MGL*, 2007, n.10, 696 – 697; **V. SPEZIALE**, *La nuova legge sulla sicurezza del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2007, n.60, **M. R. GHEIDO, A. CASOTTI**, *Sicurezza: evoluzione della normativa*, in *Dir. e Prat. del Lavoro*, 2007, n.38, 2293 – 2296; **M. LEPORE**, *La legge delega sulla sicurezza: prime riflessioni*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2007, n.11, 1079 – 1085. L'Autore, pur condividendo la *ratio* della legge delega ed anche molte delle disposizioni in essa contenute, non manca di sottolineare le perplessità riguardo l'appesantimento dell'apparato sanzionatorio (aspetto questo che verrà ripreso da diversi commentatori).

Per un commento che si soffermi in modo particolare sugli aspetti più critici della legge si rinvia a **B. DEIDDA**, *Un nuovo Testo Unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori?*, in *Questione Giustizia*, 2007, n. 5, 993 – 1013. L'Autore, tra i diversi profili problematici, non nasconde quelli legati alla fretta con cui, a suo giudizio, il Parlamento italiano ha proceduto. Sulla scia di diversi eventi luttuosi ed anche mediaticamente enfatizzati da stampa e telegiornali, l'A. ritiene si sia volutamente cercata una risposta di forte impatto

sociale ma dal “*magro risultato*” offerta ad un’opinione pubblica fortemente indignata ma, al contempo, anche poco informata sulla reale entità del fenomeno infortunistico nel nostro Paese. Della stessa opinione anche **M. TIRABOSCHI**, *Le morti bianche, i limiti e le ipocrisie di una proposta normativa*, in **A. ANTONUCCI, P. DE VITA** (a cura di), *Morti sul lavoro: nuove norme, formalismi vecchi*, Dossier ADAPT, 2 maggio 2007, n.17, 1 - 2 che non esita a definire la legge delega come una “*reazione nel complesso deludente, proprio perché largamente scontata*”. L’Autore infatti sostiene che non sarà una nuova legislazione in materia a far diminuire il numero delle morti bianche se le istituzioni non avranno il coraggio di inaugurare una stagione legislativa “*per obiettivi*” e non per regole e formalismi e se il diritto del lavoro italiano non raccoglierà la sfida delle modernizzazione e dell’adeguamento agli oramai inevitabilmente mutati contesti produttivi. Ancora in chiave critica si vedano, **O. BONARDI**, *Ante Litteram. Considerazioni “a caldo” sul disegno di legge delega per l’emanazione di un testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, in RGL, 2007, n.2, 23 – 60; **C. SMURAGLIA**, *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di sicurezza e igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in RGL, 2007, n.2, supplemento, 5 - 23; **C. OGRISEG**, *Sicurezza sul lavoro: primi interventi in vista del testo unico*, in MGL, 2008, n. 1-2, 16 – 28 che non esita a esporre le sue perplessità con particolare riferimento alle norme di immediata attuazione contenute nella legge. L’Autrice, in particolare, denuncia la sproporzione tra l’appesantimento degli oneri burocratici (soprattutto per le piccole e medie imprese) e la non adeguatezza di misure ed incentivi per le aziende virtuose, sottolineando il rischio che il futuro testo unico possa addirittura arrivare ad esasperare profili di incertezza e rigidità dell’intero sistema di salute e sicurezza.

Nel pieno esercizio dei poteri di delega, il Legislatore del 2008 ha quindi emanato il D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81 – c.d. Testo Unico di salute e sicurezza. Per un commento monografico in merito si vedano: **M. TIRABOSCHI** (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008; **A. ANTONUCCI, P. DE VITA, M. GIOVANNONE** (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Bollettino ADAPT, Speciale, 11 marzo 2008, n.4; **A. BELSITO**, *Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro: quali innovazioni e semplificazioni?*, Working Paper ADAPT, 2008, n.66; **R. GUARINIELLO**, *D.Lgs. n. 81/2008. Il Testo Unico sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Ipsoa, Milano, 2008; **M. LEPORE**, *La normativa essenziale di sicurezza e salute sul luogo di lavoro (con il D.Lgs. 81/08 e tutte le norme ancora vigenti)*, XVI edizione, EPC Libri, Roma, 2008; **P. PASCUCCHI**, *Dopo*

la legge n. 123 del 2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2008, n.73; **G. NATULLO**, *Soggetti e obblighi della prevenzione nel nuovo codice della sicurezza sui luoghi di lavoro: tra continuità e innovazioni*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2009, n.91; **L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO** (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Ipsoa, Milano, 2008; **L. BARBATO**, *Salute e sicurezza sul Lavoro. Guida al d.lgs. 81/2008*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008; **M. LAI**, *La sicurezza sul lavoro tra Testo Unico e disposizioni immediatamente precettive*, in DRI, 2008, n.2, 385 – 411.

Ancora sul Testo Unico, si vedano gli interventi di **F. BACCHINI**, *Il c.d. Testo Unico sulla sicurezza: sguardo d'insieme e prime riflessioni*, in DRI, 2008, n.2, 412 – 427. L'Autore, in particolare, sembra mostrare un cauto ottimismo nei confronti del nuovo dettato normativo, specificando che, pur non potendo parlare di vera e propria rivoluzione nel sistema di salute e sicurezza (rivoluzione invece in passato attuata dal D.Lgs. n.626/1994), si è certamente in presenza di un testo che segna l'evoluzione della materia nel pieno rispetto e recepimento anche delle indicazioni di matrice europea ed internazionale. Inoltre, **M. TIRABOSCHI**, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del Testo Unico*, in DRI, 2008, n.2, 373 – 384; **P. RAUSEI**, *Il nuovo sistema istituzionale della sicurezza sul lavoro*, in ISL, 2008, n.5, 248 – 254.

Per un commento invece più puntuale e dettagliato su alcuni aspetti del Testo Unico, si vedano **G. NICOLINI**, *Disposizioni generali: nuove definizioni e allargamento del campo di applicazione*, in ISL, 2008, n.5, 242 – 247; **L. CAIAZZA**, *Finalità, campo di applicazione e definizioni del nuovo Testo Unico*, in GLav., 2008, n.20, 13 – 25. Entrambi gli autori hanno soffermato la loro attenzione in particolare sulle nuove definizioni fornite dal Testo Unico (lavoratore, datore di lavoro, dirigenti e preposti, azienda) procedendo ad un costante raffronto con quanto previsto nell'ambito del D.Lgs. n.626/1994 e facendo così emergere gli aspetti più innovativi come i tratti di continuità con la precedente legislazione.

Nonostante il plauso di molti commentatori, non si possono poi anche non ricordare le critiche cui il Testo Unico, soprattutto nella versione non novellata, è stato sottoposto. Queste, hanno in particolare riguardato due specifici aspetti: da un lato il presunto appesantimento del sistema sanzionatorio e burocratico in capo ai datori di lavoro, aspetto per il quale si rimanda su tutti a **A. BOMBASSEI**, *Testo Unico su salute e sicurezza: la posizione delle imprese*, 5 Marzo 2008, reperibile al sito [www.confindustria.it](http://www.confindustria.it);

e, dall'altro, la tecnica normativa vera e propria, definita persino “*deludente*” da **C. OGRISEG**, *Sicurezza sul lavoro: novità e prospettive*, in MGL, 2009, n.3, 129 – 134. L'autrice sottolinea come, in verità sin dalla legge delega (vedi sopra), fosse rinvenibile una “*persistente indeterminatezza sulle misure di prevenzione da adottare, amplificata da discutibili e frettolosi differimenti di nuovi adempimenti*”.

## **2. Il sistema di qualificazione recepito nel Testo Unico: prima e dopo l'intervento correttivo del D.Lgs. 3 agosto 2009, n.106**

Volendo procedere ad una breve ricognizione storica del tema, i sistemi di qualificazione delle imprese sono stati sviluppati con specifico riferimento al settore degli appalti pubblici, nell'ottica della massimizzazione dei criteri di efficacia, efficienza e trasparenza. La normativa, quindi, ha fissato una procedura di qualificazione basata sulla certificazione del possesso di requisiti tecnico-amministrativi, economico-finanziari e morali nonché sull'attestazione di qualità aziendale.

Il potenziamento di questo strumento, volto ad incidere in maniera diretta sull'organizzazione dell'impresa e sulla conseguente e relativa selezione dei soggetti virtuosi operanti nel mercato, può essere senza dubbio considerato come uno dei tratti più innovativi e meritevoli di attenzione del D.Lgs. n.81/2008. Per una ricostruzione della dottrina in materia ed un primo commento sul sistema di qualificazione introdotto nel 2008 si vedano **N. PACI**, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in **L. ZOPPOLI, P. PASCUCCHI, G. NATULLO** (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 313 - 324; **M. TIRABOSCHI**, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in **M. TIRABOSCHI, L. FANTINI** (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffré, Milano, 2009, 119 - 128.

L'introduzione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi è ben comprensibile se si parte dalla consapevolezza che è sempre più necessario valorizzare il ruolo della prevenzione come strumento di garanzia della sicurezza del lavoro (una garanzia valevole sia per i datori di lavoro che per i lavoratori stessi). Infatti, per garantire luoghi di lavoro più sicuri è fondamentale che le imprese raccolgano e facciano loro la sfida della modernizzazione dei propri contesti organizzativi e produttivi. Sul punto, si veda **M. TIRABOSCHI**, *Prevenzione innanzitutto. Sicurezza, la chiave della prevenzione*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2008 che pone l'accento sulla necessità non tanto (e non solo) di rivedere le norme di salute e sicurezza ma piuttosto di

intervenire su fattori organizzativi e comportamentali che sono in parte indipendenti dalla legislazione e che pure possono ostacolare la concreta attuazione delle norme. La prevenzione quindi, attraverso una formazione costante che possa seguire la rapida evoluzione dei contesti lavorativi, è secondo l'Autore la chiave di volta per un moderno ed efficiente sistema di salute e sicurezza. Ancora in merito, si rimanda a **M. LEPORE**, *La nuova normativa: dalla prevenzione tecnologica alla sicurezza di tipo organizzativo*, in **M. TIRABOSCHI, L. FANTINI** (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 49 – 53.

Ancora sulla qualificazione delle imprese come fattore organizzativo si vedano: **M. LAI**, *La sicurezza del lavoro negli appalti*, RIMP, 2001, fasc. 1, 43 – 59; **J. TSCHOLL**, *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, in GLav, 2008, n. 20, 19 – 27. L'Autore, con specifico riferimento alle nuove previsioni sul sistema di qualificazione, sottolinea come queste – una volta a regime - potranno contribuire alla diffusione di una cultura della sicurezza per lo più ancora assente nel nostro Paese. L'A. infatti, evidenzia come la qualificazione non potrà essere sganciata dall'organizzazione aziendale e questa, conseguentemente, non si potrà configurare come frettolosa ed approssimativa, ma piuttosto dovrà essere il risultato di una condivisione del lavoro tra i vertici dell'azienda ed i suoi stessi lavoratori.

Più recentemente invece e con un'attenzione particolare ai possibili risvolti della qualificazione in caso di appalti privati, si veda **F. NUTI**, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in RIMP, 2011, fasc. 1, 61 – 77. L'Autore, ha posto in evidenza come i sistemi di qualificazione se applicati agli appalti di lavori pubblici, perseguano, se non in via esclusiva quanto meno in via principale, la finalità di preselezionare gli operatori del mercato. Del tutto diversa invece, la funzione della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi per gli appalti privati, in cui, sempre secondo l'A., questi sistemi sono funzionali a garantire la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

La legge delega n. 123/2007 all'art. 1, comma 2, lett. *m*) aveva previsto un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi “fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati”. Il decreto legislativo n.81/2008, quindi, allo scopo di attuare tale delega, ha affidato alla Commissione consultiva permanente, istituita presso il Ministero del Lavoro (ai sensi dell'art. 6 dello stesso decreto) il compito di individuare – tenendo anche in considerazione eventuali indicazioni provenienti dagli

organismi paritetici - i settori nei quali dare avvio al sistema di qualificazione ed i criteri in base ai quali valutare la qualificazione di un'impresa.

Nel dare attuazione a questo criterio, il legislatore delegato ha precisato che la qualificazione sarebbe dipesa da “*specificata esperienza, competenza e conoscenza*” acquisite “*anche*” attraverso un'adeguata formazione. L'utilizzo del termine “*anche*” lascia intendere che la formazione non sarà più l'unico elemento utile ai fini della qualificazione poiché si apre la possibilità per gli operatori di ricorrere anche ad altri strumenti. Sotto questo specifico aspetto quindi la formulazione dell'articolo 27 risulta meno stringente del relativo principio di delega.

Anche per quanto riguarda gli effetti della qualificazione si è avuta una prima previsione e poi, in seguito alla novella intervenuta l'anno successivo, una modifica. Infatti, la qualificazione avrebbe dovuto rappresentare un “*elemento vincolante*” per la partecipazione alle gare per l'affidamento di appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti e subappalti. Successivamente all'emanazione del D.Lgs. n.106/2009, questa è divenuta invece titolo meramente “preferenziale”. Per un commento completo al decreto 3 agosto 2009, n.106 si vedano in particolare **M. TIRABOSCHI, L. FANTINI** (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009; Consiglio dei Ministri, *Relazione di accompagnamento alle disposizioni integrative e correttive, ex articolo 1, comma 6, della legge 3 agosto 2007, n.123, al decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), indice A-Z, voce Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; **L. GALANTINO**, *La sicurezza sul lavoro alla luce delle recenti innovazioni legislative*, in *Dir. e Prat. del Lavoro*, 2009, n.45, 2578 – 2584. L'Autore sostiene che con l'entrata in vigore del decreto modificativo del 2009, il legislatore ha voluto portare a compimento il processo redazionale del Testo Unico. Nell'intervento citato, l'A. procede ad un'analisi delle principali novità, soffermandosi sulle modifiche apportate, in particolare, all'apparato sanzionatorio, alla disciplina antinfortunistica, ai contratti di appalto ed al sistema di qualificazione introdotto nei settori della sanificazione del tessile e strumentario chirurgico ed edilizia.

In termini di sostanziale continuità rispetto al D.Lgs. n.81/2008, eccezion fatta per alcuni importanti istituti e previsioni, come quello della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che con il decreto correttivo subisce un'importante implementazione, si esprime **M. LAI**, *Correttivo sicurezza: prime considerazioni*, in *Dir. e Prat. del Lavoro*, 2009, n.35, 2090 – 2093. L'autore, non pur negando la persistenza di alcuni profili di

criticità, non ha esitato a fornire un giudizio complessivamente positivo nei riguardi di un testo che, a suo dire, opportunamente ha proceduto a rendere chiaro il dato normativo ai fini di una sua corretta attuazione.

### **3. Il sistema istituzionale a sostegno e promozione della qualificazione: in particolare, la Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza sul lavoro**

Il Testo Unico ha voluto creare un articolato sistema di sostegno e partecipazione alla nuova gestione della sicurezza in cui istituzioni, parti sociali ed organismi bilaterali collaborino al fine di monitorare e migliorare la legislazione di settore. Questo, soprattutto alla luce del richiamo contenuto nella legge delega all'Art. 1, comma 2, lett. i) con cui si invitava il Governo alla *“realizzazione di un coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, finalizzato all'emanazione di indirizzi generali uniformi e alla promozione dello scambio di informazioni anche sulle disposizioni italiane e comunitarie in corso di approvazione, nonché ridefinizione dei compiti e della composizione, da prevedere su base tripartita e di norma paritetica e nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome di cui all'articolo 117 della Costituzione, della commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro e dei comitati regionali di coordinamento”*.

Sulle implicazioni del citato criterio di delega, si veda in particolare **M. LAI**, *Legge sulla sicurezza: l'approccio partecipativo*, in *Dir. e Prat. del Lavoro*, 2007, n.35, 2127 – 2133, che ha individuato proprio nel tripartitismo la caratteristica principale ed innovativa del nuovo sistema di salute e sicurezza. L'Autore ha sottolineato l'assoluta novità di un simile approccio basato sulla chiara definizione dei ruoli di ciascun soggetto (in un'ottica di integrazione e non di mera sovrapposizione) e sul confronto aperto e costante tra le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori sul piano della rappresentanza paritetica.

Nel recepire la delega, il Testo Unico ha quindi dedicato l'intero Capo II (Artt. 5 – 14) al Sistema istituzionale, in cui si trovano a collaborare (coordinandosi) diversi istituti, ciascuno operante in un ambito preciso e delimitato ma chiamato al confronto costante con tutti gli altri attori. Del tutto assente nel D.Lgs. n. 626/1994, come prontamente evidenziato da **M. MASI**, *Dal Comitato per l'indirizzo alla Commissione consultiva. Il sistema istituzionale post TU*, in *A&S*, 2008, n.12, 26 – 29, al sistema fanno capo il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza (Art. 5); la Commissione

Consultiva Permanente per la sicurezza sul lavoro (Art. 6); i Comitati Regionali di Coordinamento (Art. 7) ed il SINP – Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (Art. 8). Sono inoltre chiamati allo scambio di informazioni, sempre nell’ottica della vigilanza e dell’individuazione di obiettivi e programmi comuni, l’Inail, l’Ipsel, l’Ipsema, il Ministero del lavoro, il Ministero dello sviluppo economico e tutti gli attori territorialmente competenti. Per un commento sul costruendo sistema istituzionale, si rimanda a **L. FANTINI, A. FAVENTI**, *Il nuovo sistema istituzionale: quadro di sintesi*, in **M. TIRABOSCHI** (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 299 – 302.

Per un’analisi delle novità apportate dal D.Lgs. n.106/2009 in questo specifico ambito si rimanda invece a **L. FANTINI, E. GAMBACCIANI**, *Il nuovo sistema istituzionale*, in **M. TIRABOSCHI, L. FANTINI** (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 443 – 448. Gli Autori hanno sottolineato come il decreto modificativo abbia agito nel senso della semplificazione e dello snellimento delle procedure in modo da rendere certa la realizzazione di programmi condivisi tra tutti i soggetti che sono coinvolti a diverso titolo nel sistema di salute e sicurezza. Il decreto ha quindi agito, a loro giudizio, con l’obiettivo finale di rendere concretamente esigibile il godimento del diritto alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, avendo un’attenzione particolare a tutti gli aspetti più propriamente sostanziali della materia.

#### **4. Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati: il D.P.R. n.177/2011**

Gli spazi confinati, la loro gestione nonché il problema della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori che vi entrano in contatto sono questioni che l’ordinamento italiano ha affrontato sin dagli anni ’50, in particolare con due importanti decreti: il D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547 recante “*Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*” ed il D.P.R. 19 marzo 1956, n. 303 recante “*Norme generali per l’igiene del lavoro*”. Pur non essendo presente nei due testi citati una vera e propria definizione di spazio confinato, vi si prevedeva espressamente questo specifico rischio e si procedeva all’individuazione di puntuali misure di prevenzione e protezione.

Vero e proprio *vulnus* della legislazione italiana quindi è da sempre stata la mancanza di una definizione di spazio confinato. Un *vulnus* che nel corso

degli anni alcuni istituti sia italiani sia internazionali che si occupano della materia hanno cercato di colmare fornendo, tuttavia, definizioni molto diverse tra loro (chiaro sintomo che a riguardo non esiste un univoco punto di vista e che la materia può essere affrontata di volta in volta secondo diverse prospettive). L'ISPESL – Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro - definisce lo spazio confinato ponendo particolare attenzione alla presenza degli agenti pericolosi e, conseguentemente, alla elevata possibilità del rischio di accadimento (si veda a riguardo **ISPESL**, *Guida operativa: Rischi specifici nell'accesso a silos, vasche e fosse biologiche, collettori fognari, depuratori e serbatoi utilizzati per lo stoccaggio e il trasporto di sostanze pericolose*, Supplemento di *Prevenzione Oggi*, 2008, n. 2, 18). Definizione che non sembra discostarsi molto da quella, invero risalente nel tempo, fornita dal **NIOSH** - National Institute for Occupational Safety and Health – che in aggiunta precisa come lo spazio confinato non è mai pensato per la presenza continuativa dei lavoratori, quanto piuttosto come un ambiente in cui questi possono trovarsi per effettuare operazioni sporadiche. A riguardo, si rinvia al sito dell'istituto ([www.cdc.gov/niosh](http://www.cdc.gov/niosh)) ed in particolare a <http://www.cdc.gov/niosh/topics/confinedspace/>. Altro fondamentale contributo in materia è poi fornito dall'**OSHA** – Occupational Safety and Health Administration (USA) – che ha definito lo spazio confinato a partire dal rapporto tra il lavoratore e la gestione dello spazio stesso, soprattutto attraverso la tipizzazione del c.d. “permesso di accesso” per la cui definizione si rinvia a <http://www.osha.gov/SLTC/confinedspaces/index.html>.

Nel più ampio quadro di riforma e razionalizzazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza avvenuta con il D.lgs. n. 81/2008, la disciplina degli spazi confinati ha trovato esplicitazione, seppure non in maniera organica, agli artt. 66 e 121 ed all'interno dell'Allegato IV. Sul punto si veda **A. ARGANESE**, *Le novità in tema di luoghi di lavoro*, in **L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO** (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 520-521. Il c.d. Testo Unico non ha ulteriormente specificato la materia, preferendo piuttosto un rinvio all'obbligo del datore di lavoro di effettuare la valutazione dei rischi e la conseguente definizione delle eventuali procedure di emergenza.

Non si è quindi proceduto al raggruppamento in un unico articolo delle diverse disposizioni sugli spazi confinati. Ne sono testimonianza il fatto che i pochi cenni a questi riferibili si trovano all'interno di più ampie disposizioni: mentre l'art. 66 è rubricato “*Lavori in ambienti a sospetto di inquinamento*”, l'art. 121 si occupa in maniera più generale della presenza dei gas negli scavi. Proprio con riferimento a quanto disposto all'art. 66 è evidente, quindi, una commistione tra due concetti – gli ambienti a sospetto di inquinamento e gli

spazi confinati - che forse avrebbero meritato trattazioni separate. Per quanto riguarda le misure di tutela contenute all'interno dell'Allegato IV al D.lgs. n. 81/2008, rileva in particolare quanto disposto al paragrafo 3 rubricato "*Vasche, canalizzazioni, tubazioni, serbatoi, recipienti, silos*": quest'ultimo, pur non riferendosi espressamente agli spazi confinati, contiene molte disposizioni che ben vi possono ugualmente essere adattate.

Facendo seguito a diverse circolari del Ministero del Lavoro sulla vigilanza e le ispezioni negli appalti di servizi per la manutenzione e la pulizia di spazi confinati (da ultime si vedano la Circolare n. 42 del 9 dicembre 2010 e la Circolare n. 13 del 19 aprile 2011) e purtroppo a diversi eventi luttuosi, è stato emanato il D.P.R. 14 settembre 2011, n. 177 "*Regolamento recante norme per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti, a norma dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008*".

Per una monografia sul tema si rimanda a **AA.VV.**, *La sicurezza del lavoro negli spazi confinati*, 2012, Ipsoa; **A. FUCILE, A. RONCA**, *Guida operativa ai lavori in spazi confinati*, EPC Libri, 2012.

Il D.P.R. affronta il tema della qualificazione delle imprese che si trovano a dover operare in ambienti confinati prevedendo un sistema che sia di fatto modulato in ragione delle caratteristiche e della complessità della situazione. Per un primo commento sul decreto si rinvia a **M. TIRABOSCHI, M. GIOVANNONE**, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori negli ambienti confinati*, in GLav, 2011, n.45, 20 – 30 in cui vengono affrontati tutti gli aspetti tecnici del decreto senza che tuttavia venga perso il senso d'insieme dello stesso. Gli Autori infatti, non mancano di sottolineare come questo atto non possa essere letto disgiuntamente da quello – pur in costruzione – della qualificazione in generale. Inoltre, viene specificato che il decreto sugli spazi confinati, per quanto innovativo, ha il grande merito di recepire quella cultura della sicurezza di cui è portatore il Testo Unico, data l'enfasi posta sulla formazione come elemento centrale della qualificazione delle imprese.

Ancora sull'argomento, **L. CAIAZZA, R. CAIAZZA**, *Guida alla lettura del DPR 14 aprile 2011, n.177*, in GLav, 2011, n.45, 31 – 34; **N. D'ERARIO, M. GIOVANNONE** (a cura di), *Ambienti confinati e sicurezza: le nuove regole dopo il D.P.R. n.177/2011*, Bollettino ADAPT, Speciale, 2011, n.57; **AA.VV.**, *La qualificazione delle imprese e dei lavoratori operanti negli "ambienti confinati"*, in Sicurezza e Prevenzione, settembre 2011, n. 6, 4 - 5; **F. TAURASI**, *Ambienti confinati. Qualificazione delle imprese e dei lavoratori*, CostoZero, 4 aprile 2012, 46 – 47; **AA.VV.**, *Manuale illustrato per i lavori in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti ai sensi dell'art.3, comma 3 del D.P.R.. 177/2011*, rinvenibile al sito [www.inail.it](http://www.inail.it).

Anche il decreto sulla qualificazione negli ambienti confinati (così come in parte il Testo Unico) è stato emanato a seguito di diversi eventi luttuosi che hanno richiamato sul tema una forte attenzione dell'opinione pubblica e pungolato, più o meno direttamente, il legislatore ad operare. Per questo, c'è chi ha sostenuto che il decreto in esame più che operare sul versante della "qualità", abbia operato su quello della "quantità". Esattamente in questi termini si è espresso **A. ROTELLA**, *Pubblicato il decreto sugli "spazi confinati"*, in ISL, 2011, n.12, 809 – 815 che, tra le diverse criticità del decreto, ha sottolineato come la più evidente sia stata la mancanza di una definizione di spazio confinato. L'Autore continua sostenendo che una normativa tanto tecnica è stata affrontata, paradossalmente, in maniera poco tecnica, il che, la espone, a suo giudizio, a problemi di operatività ed efficacia.

Per una disamina degli aspetti più propriamente tecnici, delle peculiarità dei diversi ambienti confinati, dei possibili rischi che gli operatori possono essere chiamati a gestire, delle caratteristiche che devono essere possedute da chi effettua soccorso in uno spazio confinato, si vedano i contributi di **U. FONZAR**, *Lavori in spazi confinati e ambienti a sospetto di inquinamento: gestione operativa*, in ISL, 2012, n.1, 31 – 35; ; **M. MARIGO**, *Analisi dei fattori di rischio all'interno degli spazi confinati*, in ISL, 2012, n.1 13 – 22; **A. ROTELLA**, *Gestione delle emergenze negli spazi confinati*, in ISL, 2012, n.1, 23 – 30.

Considerata la pericolosità del lavoro svolto in ambienti confinati e a sospetto di inquinamento e l'elevato grado di specializzazione di cui necessitano gli addetti del settore, il legislatore del 2011 ha voluto evitare che le norme poste a tutela della salute e della sicurezza venissero aggirate a danno dei lavoratori e delle imprese virtuose. Ecco quindi che in quest'ottica devono essere lette le disposizioni che obbligano, in casi chiaramente individuati ed individuabili, il ricorso all'istituto della certificazione, come ulteriore garanzia e come elemento fondamentale della qualificazione delle imprese.

Il decreto in esame prevede due distinti casi di ricorso alla certificazione: da un lato, si richiede la certificazione dei contratti diversi da quelli subordinati a tempo indeterminato che riguardano i lavoratori con esperienza triennale (art.2, comma 1, lett. c) e dall'altro il ricorso alla certificazione del contratto di subappalto (art. 2, comma 2).

Sul ruolo della certificazione in generale, nonché sul ruolo di quest'ultima come vero e proprio elemento della qualificazione si veda in particolare **P. RAUSEI**, *Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli spazi confinati*, in ISL, 2012, n.1, 5 – 9. L'Autore, oltre a porre in evidenza il carattere straordinariamente obbligatorio di una procedura che in via generale è invece facoltativa, procede anche a ricostruire la ratio

dell'istituto, ponendone in evidenza le potenzialità.

Ancora sull'argomento, ma con un'attenzione particolare ai risvolti più propriamente pratici della certificazione si rimanda invece a **E. MASSI**, *Certificazione dei contratti ed ambienti confinati*, in La circolare di Lavoro e Previdenza, 17 dicembre 2012, n.48, 28 – 33; **G. GAMBERINI, D. VENTURI**, *Certificazione dei contratti e qualificazione delle imprese: luoghi confinati e a sospetto di inquinamento*, in Bollettino Commissione Certificazione, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, CSMB, SPECIALE AMBIENTI CONFINATI, 25 giugno 2012, n.4. In entrambi gli interventi citati, gli autori pongono l'attenzione sulle difficoltà interpretative del decreto e sui conseguenti problemi applicativi in capo alle commissioni di certificazione.

## **5. Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico**

Come accennato, il D.Lgs. n.106/2009, modificando il Testo Unico salute e sicurezza, ha individuato i settori in cui avviare la sperimentazione dei sistemi di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che sono: il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico (art.27, co.1) e l'edilizia (art.27, co.1-bis).

Volendo cercare di capire quale sia il raggio di azione, e quindi l'operatività, del settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, questo è definibile come un sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, che coinvolge le aziende che forniscono il servizio di sanificazione e noleggio del tessile e dello strumentario medico chirurgico, e che si avvale quasi esclusivamente di macchinari ed apparecchiature automatici (con esclusione dell'intervento manuale nel ciclo di lavorazione).

L'individuazione di questo particolare settore per l'avvio della sperimentazione dei sistemi di qualificazione è comprensibile se si considera l'elevato numero di imprese che operano in regime di appalto e di subappalto e che spesso, in maniera fraudolenta, tendono a non rispettare i requisiti di salute e sicurezza (contrattuali e legislativi). Il settore quindi, recependo le istanze delle aziende virtuose (quelle aziende che rispettando gli standard di salute e sicurezza sopportano un costo del lavoro maggiore) e grazie al costante e convinto appoggio di Assosistema, l'Associazione datoriale aderente a Confindustria che le rappresenta, ha voluto agire in particolar modo sui processi produttivi per ottenere delle aziende strutturate e specializzate.

Per una panoramica delle problematiche di sicurezza in questo settore, si veda **M. GIOVANNONE, P. FERRI** (a cura di), *Qualificazione delle imprese e sicurezza: i percorsi virtuosi*, Bollettino ADAPT, Speciale, 2010, n.29 e **M. GIOVANNONE, P. FERRI**, *La qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro: il ruolo di Assosistema*, in **N. D'ERARIO, M. VIOLA** (a cura di), *La sicurezza nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico*, in Bollettino ADAPT, Speciale, 2011, n.45, in cui è stato sottolineato quello che forse costituisce uno degli aspetti più importanti della qualificazione in questo settore, ovvero la volontarietà con cui gli operatori hanno nel tempo voluto sperimentare buone prassi e metodi all'avanguardia per rendere le aziende qualitativamente migliori e sicure (portando avanti sistemi di qualificazione con una netta anticipazione, quindi, del dettato normativo).

Nonostante le problematiche sopra evidenziate e la necessità (unanimemente avvertita dalle aziende come dalle associazioni sindacali ed imprenditoriali di settore) dell'avvio di sistemi di qualificazione, il dettato normativo è – al momento in cui si scrive – disatteso.

In mancanza di uno specifico D.P.R. in materia quindi, sono state le parti sociali, il 19 giugno 2013, a muoversi sfruttando l'occasione del rinnovo del contratto collettivo nazionale delle lavanderie industriali. Dopo mesi di trattative e di confronto su questo specifico tema, le parti sono giunte alla firma di un importante Protocollo sulla qualificazione delle Imprese che ha gettato le basi per il sistema che dovrà necessariamente trovare riscontro e valorizzazione in un atto legislativo. Un pungolo quindi per il legislatore affinché questo aspetto del Testo Unico non venga relegato ai margini e trovi finalmente attuazione.

## **6. Il settore edile in Italia: criticità e tentativi di riforma. Il perché dell'esigenza di un (ulteriore) sistema di qualificazione**

L'edilizia è indubbiamente uno dei settori produttivi a più alto rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, poiché la tipologia di attività espone questi ultimi a rischi particolarmente elevati. Il settore delle costruzioni ha infatti il primato degli incidenti e delle morti per infortunio.

Al fine quindi di garantire la sicurezza nel settore edile in generale – e nei cantieri in particolare – nel corso degli anni sono state emanate diverse normative che hanno disciplinato *ad hoc* la salute e la sicurezza sul cantiere. Un fortissimo impulso in tal senso è stato dato dalle istituzioni europee, tanto che nel 1996, è stata recepita la Direttiva della comunità europea n.92/57/CEE – c.d. Direttiva Cantieri (Decreto legislativo n.494 del 1996). Concernente le

prescrizioni minime di salute sicurezza da attuare nei cantieri temporanei e mobili, è stata la prima (nonché unica sino al 2008) normativa di settore. Il decreto può ben essere definito come una norma di tipo organizzativo, rivolta *in primis* ai committenti di opere edili (pubbliche e private) ai quali sono stati così imposti obblighi di programmazione, organizzazione e controllo della sicurezza (spostando così il processo preventivo a monte dell'apertura del cantiere). Per un commento del decreto in esame si veda in particolare **S. MARGIOTTA**, *La sicurezza del lavoro nei cantieri*, in Dir. e Prat. del Lavoro, 1996, n.42, 2983 – 2987; **M. LANOTTE**, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro nei cantieri temporanei e mobili*, in MGL, 1997, n.4-5, 671 – 771.

Le problematiche relative al comparto sono andate aumentando parallelamente all'aumento del ricorso all'appalto (nonché al subappalto) come modello organizzativo del lavoro. In merito, la dottrina ha sottolineato che in edilizia la tutela della salute e della sicurezza ha assunto (ed assume tuttora) un forte rilievo sociale ed umano prima ancora che economico, presentando quindi caratteristiche e difficoltà tutte particolari, connesse alla natura stessa dell'attività edilizia e dei relativi e conseguenti processi produttivi. Di fatti, la presenza simultanea e/o successiva di più imprese e/o di più lavoratori autonomi nella medesima area di lavoro (il cantiere) e l'interazione delle rispettive attività, evidenziano l'insufficienza di una gestione atomistica (diremmo anche parcellizzata) della sicurezza nei cantieri da parte delle singole imprese. Sul punto, in chiave storica, si rimanda a **G. FRISON**, *L'organizzazione del lavoro in edilizia. Evoluzione e problemi*, Quaderni FILCA-CISL per la formazione, n.4, Nuove Edizioni Operaie, 1979 e **M. TODESCHINI** (a cura di), *Il settore delle costruzioni (edilizia e lavori pubblici)*, Franco Angeli, 1986.

Particolare attenzione merita poi un altro fenomeno relativo alla copiosa legislazione che nel tempo ha riguardato il settore edile. Un fenomeno di vera e propria “stratificazione” normativa senza che mai il legislatore abbia provveduto ad una sua razionalizzazione e sistematizzazione. Si noti infatti che, il D.P.R. 7 gennaio 1956, n.164 ha mantenuto tutta la sua portata nonostante l'entrata in vigore del successivo D.Lgs. n.494 del 1996 (la già ricordata Direttiva cantieri). Da ultimo, il Testo Unico salute e sicurezza è entrato nel merito, dedicando al settore edile l'intero Titolo IV, rubricato per l'appunto *Cantieri temporanei o mobili*. Quest'ultimo, è a sua volta organizzato in tre distinte sezioni: artt. 88 – 104 (Capo I) contenente le Misure per la salute e la sicurezza nei cantieri temporanei o mobili; artt. 105 – 156 (Capo II) le Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni e nei lavori di quota ed infine artt. 157 – 180 (Capo III) contenente

le relative Sanzioni. Ulteriori disposizioni sono infine contenute nell'Allegato XV.

Per un approfondimento ed un primo commento delle ultime disposizioni citate, si vedano **C. G. CATANOSO**, *Cantieri temporanei e mobili*, in **M. TIRABOSCHI** (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 629 – 637; **M. CANDREVA**, *Costruzioni, lavori in quota e ponteggi*, in **M. TIRABOSCHI** (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 639 – 643; **L. PONIZ**, *Il sistema di coordinamento nei cantieri*, in *ISL*, 2008, n.7, 383 – 390; **J. TSCHOLL**, *Cantieri temporanei e mobili: la nuova disciplina*, in *GLav.*, 2008, n.25, 13 – 26; **M. CANDREVA**, **A. LEONARDI**, **M. T. SETTINO**, *Dal D.P.R. n.164/1956 al TU: quali modifiche procedurali per la sicurezza nel cantiere?*, in *A&S*, 2008, n.14, 61 – 69; **A. DE VIZIO**, **M. GALLI**, **G. PAGLIUCA**, *Come cambia la sicurezza in edilizia*, in **M. TIRABOSCHI**, **L. FANTINI** (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 883 – 891.

In un'ottica fortemente critica delle nuove disposizioni legislative, si vedano **C. LAZZARI**, *Sicurezza nei cantieri dopo la legge comunitaria 2008 e il decreto correttivo n. 106/2009*, in *RDSS*, 2010, n.2, 281 – 311. L'Autore procede ad analizzare, anche in chiave storica e comparata, le disposizioni contenute nel Titolo IV del D.Lgs. n.81/2008 evidenziando sia i profili di arretramento della disciplina sia le persistenti lacune del settore; **C. G. CATANOSO**, *Solo ulteriore confusione sulla sicurezza nei cantieri dopo il D.Lgs. n.81/2008?*, in *A&S*, 2009, n.4, 22 – 30; **M. MASI**, *Luci e ombre del Titolo IV: i primi dubbi interpretativi*, in *A&S*, 2008, n.14, 21 – 23; **P. SOPRANI**, *Salute e sicurezza nei cantieri: il nuovo Testo Unico*, in *ISL*, 2008, n.7, 381 – 382 che definisce il Testo Unico come un intervento deludente, tanto sul piano della tecnica che su quello dei contenuti. L'Autore, in particolare, procede ad un raffronto tra le disposizioni in tema di appalti e subappalti (anche derivanti da obblighi europei) e la nuova legislazione che, a suo giudizio, ha proceduto ad un abbassamento delle tutele fino a quel momento acquisite, apportando in materia confusione e disposizioni che mal si coordinano tra loro.

Come già accennato, l'industria delle costruzioni è stata nel tempo oggetto di interesse non solo delle istituzioni e delle parti sociali nazionali ma più generalmente anche delle istituzioni europee. La presa di coscienza dell'importanza e del ruolo che le costruzioni rivestono nei singoli Stati, delle loro potenzialità, così come delle criticità, hanno prima portato la comunità europea a uniformare la legislazione di salute e sicurezza e, successivamente,

sul finire degli anni '90, a focalizzare l'attenzione sul miglioramento qualitativo di questo settore. In un momento storico in cui l'edilizia costituiva uno dei principali settori economici dell'Europa a 15 (con una produzione corrispondente a circa l'11% del PIL comunitario e ben il 52% del mercato internazionale appannaggio di società europee per un numero totale di addetti che sfiorava i 9 milioni) si è avvertita l'esigenza di armonizzare quanto più possibile il settore ed il mercato delle costruzioni favorendo lo sviluppo, la crescita tecnologica e la mobilità di aziende e lavoratori.

La Commissione Europea si è fatta promotrice di linee di sviluppo e di indirizzo nella comunicazione *The competitiveness of the construction industry* n.539 del 4 novembre 1997. Rivolta a tutti gli Stati membri, la comunicazione ha voluto delineare quattro obiettivi di grande respiro e tredici azioni prioritarie in termini di efficientamento del settore edile. Per quanto interessa questa sede, emergono in particolare: l'impiego di criteri di selezione che tengano conto della qualità, dell'innovazione, della salute e della sicurezza, della deontologia, dei costi del ciclo di vita e delle preoccupazioni ambientali e che siano finalizzati a stimolare la creazione di posti di lavoro e a ridurre gli effetti negativi di eventuali contrasti che dividono le parti (azione n.5) nonché – ancora più interessante – lo sviluppo di sistemi di registrazione e di qualificazione delle imprese, degli artigiani e degli addetti del settore che conferiscano trasparenza al valore delle qualifiche professionali (azione n.9). Per un commento sulla comunicazione ed un raffronto dell'industria delle costruzioni in Italia ed in Europa si veda **CNEL, NOMISMA** (a cura di), *Proposte per una politica industriale sostenibile del settore delle costruzioni nell'Italia europea*, Roma, 21 novembre 2000.

Stante i richiami e le linee di indirizzo europei, nel nostro Paese emergeva con sempre maggiore priorità il problema dell'eccessiva frammentazione del settore edile, l'elevato numero di infortuni in cantiere (soprattutto in situazioni di appalto e subappalto) e quello, strettamente correlato, della messa a regime di un efficace sistema di qualificazione delle imprese, tanto nel settore dell'edilizia privata quanto in quello dell'edilizia pubblica.

Con riferimento all'edilizia pubblica, le sigle sindacali del settore denunciavano il malfunzionamento dell'Albo dei Costruttori prima, e del sistema di qualificazione per i lavori pubblici avviato nel 2001 e diventato operativo a tutti gli effetti il 1 gennaio 2005 fondato sulle SOA (Società Organismi Attestazione). In particolare, dequalificazione della committenza pubblica e mancata selezione delle imprese erano solo alcuni degli aspetti negativi rimarcati ed emersi con chiarezza nel rapporto commissariato da **Filca-Cisl, Fillea-Cgil e FeNeal-Uil** alla società NuovaQuasco nel 2005 in

*Mercato Impresa e Lavoro nel settore delle costruzioni*, NuovaQuasco, Dei, 2005. Più recentemente, il problema dell'inefficienza delle SOA è stato ribadito anche da Dino Piacentini, Presidente dell'Aniem – Associazione nazionale delle piccole e medie imprese edili - in un'intervista pubblicata sul quotidiano ItaliaOggi (A. RATTI, *Casse edili, riforma urgente*, in ItaliaOggi, 23 gennaio 2013).

Come anticipato, il tema della qualificazione delle imprese edili deve essere affrontato anche guardando alle imprese che operano sul mercato privato. Non solo le sigle sindacali, ma anche le associazioni datoriali, soprattutto l'Organizzazione Nazionale dei Costruttori Edili (ANCE), hanno mostrato nei confronti di un mercato altamente qualificato un interesse sempre maggiore. L'ANCE ha mostrato un vivo interesse affinché anche in Italia si aviasse un sistema in grado di operare una vera selezione degli agenti abilitati a lavorare nel mercato edile. Attraverso l'azione congiunta con le altre parti sociali e gli enti bilaterali di settore dunque, anche l'ANCE ha lavorato per mettere a punto una serie di proposte e di progetti volti al miglioramento dell'industria edile nel suo complesso. Per una breve ricostruzione delle proposte e delle azioni dell'ANCE si rinvia al resoconto stenografico de *Audizione dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE). Audizione delle organizzazioni sindacali del settore edile*, Senato della Repubblica, Commissione "Morti Bianche", seduta 25 marzo 2009, n.22 reperibile al sito [www.senato.it](http://www.senato.it). Per una panoramica delle più recenti iniziative dell'ANCE invece, si veda V. BELLOMO, *La qualificazione delle imprese per il miglioramento della sicurezza nel cantiere*, Atti del convegno *La sicurezza nel cantiere alla luce del D.Lgs. n.81/08*, Bari, 2009.

## **7. L'avviso comune sulla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi: analisi dello schema di D.P.R. recante la "Patente a punti"**

La qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in edilizia è stata introdotta in sede di modifica del D.Lgs. n.81/2008. L'art.27 ha subito un'importante implementazione con il comma 1-bis che ha delineato uno strumento volto alla continua verifica dell'idoneità sia delle imprese sia dei lavoratori che operano in regime di autonomia, la c.d. "patente a punti". Sulle modifiche apportate dal D.Lgs. n.106/09 di rilevante impatto per il settore edile, si veda in particolare A. CARRA, D. VERDASCA, *Patente a punti per le imprese tra le novità del "correttivo"*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2009, n.20, 19 - 20.

Da tempo questo strumento era fortemente voluto dalle parti sociali del settore. Si vedano in proposito **A. RATTI**, *Troppi infortuni in edilizia. Una patente per le imprese*, in ItaliaOggi, 22 ottobre 2003; **C. SOTTILE**, *Le proposte di Filca, Fillea e FeNeal al testo governativo*, in Conquiste del Lavoro, 25 gennaio 2007; **S. SCARANE**, *Edili, patente a punti a gennaio*, in ItaliaOggi, 13 dicembre 2007. La patente a punti è quindi, lo strumento con cui si sono individuati – si vorrebbero individuare - i criteri minimi di accesso alla professione edile nell'intento di ridurre l'eccessiva frammentazione delle aziende e garantire più elevati standard di salute e sicurezza per i lavoratori. Si rimanda in particolare a **D. PESENTI**, *Sicurezza sul lavoro: la patente a punti per l'edilizia*, in Bollettino ADAPT, 3 agosto 2009; **F. LAURIA, S. STEFANOVICHJ**, *A colloquio con Domenico Pesenti, Segretario generale della Filca-Cisl*, in Bollettino ADAPT, Le nostre interviste, A tu per tu con il sindacato, 20 maggio 2010; **D. PESENTI**, *Il sistema della patente a punti in edilizia*, in **M. TIRABOSCHI, L. FANTINI** (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 129-131. La patente a punti è, per Pesenti (Segretario Generale della Filca Cisl nazionale), lo strumento attraverso cui fissare quelle competenze minime solo grazie alle quali si può aprire un'impresa; non quindi un mero strumento di controllo e gestione, in chiave punitiva e selettiva (nell'eccezione negativa del termine) ma soprattutto un metodo per selezionare “*le imprese sulla base della positività e correttezza dei loro comportamenti nel rispetto delle norme contrattuali e di legge*”.

Sempre sull'opportunità della patente a punti come utile strumento di contrasto ai fenomeni irregolari del settore edile si veda il resoconto stenografico de *Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE)*, Senato della Repubblica, Commissione “Morti Bianche”, seduta 10 novembre 2010, n.67, reperibile al sito [www.senato.it](http://www.senato.it); **AA.VV.**, *Qualificazione delle imprese: opportunità per i lavoratori, garanzie per i lavoratori*, in Sicurezza e prevenzione, settembre 2011, n.6, 1-3; **S. D'ALESSIO**, *Edilizia, arriva la patente a punti*, in ItaliaOggi, 28 ottobre 2011.

Ad oggi tuttavia, l'iter legislativo della patente a punti non può dirsi ancora concluso. Sul punto, **A. C.**, *Sacconi: in edilizia patente a punti*, in Il Sole24Ore, 5 marzo 2011; **G. LATOUR**, *E la patente a punti resta in stallo*, in Il Sole24Ore – Edilizia e Territorio, 4 aprile 2011. Le trattative tra le parti sociali hanno portato il 28 luglio del 2011 Filca-Cisl, Fillea-Cgil, FeNeal-Uil ed ANCE alla sottoscrizione di un avviso comune, che avrebbe poi dovuto essere recepito in un D.P.R.. Tuttavia, il documento non è stato sottoscritto dalle associazioni artigiane (sul perché della loro contrarietà si veda in

particolare C. GANDINI, *No alla patente a punti in edilizia*, in La voce di Mantova, 9 agosto 2011) ed anche la prematura fine della legislatura che molto aveva contribuito alla sua realizzazione hanno relegato la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in un secondo piano.

Parallelamente ai lavori sull'avviso comune, un altro progetto per la qualificazione delle imprese in edilizia veniva portato avanti in Parlamento. Una proposta di legge trasversale a tutte le forze politiche cercava di riunire in un unico documento le diverse proposte avanzate a partire dal 2008 sul tema della qualificazione. Il 30 marzo del 2011 (appena quindi quattro mesi prima della firma dell'avviso comune da parte delle forze sociali), la Camera dei Deputati approvava la proposta di legge recante "*Disciplina dell'attività di costruttore edile e di completamento e finitura edilizia*". Il testo, al momento in cui si scrive ancora in attesa di discussione al Senato della Repubblica, ha l'intento di mettere ordine e razionalizzare la normativa nel settore dell'edilizia privata, provando ad ipotizzare un sistema di requisiti tecnici, finanziari e qualitativi che possano garantire la sicurezza delle aziende e contribuire alla regolamentazione del mercato. Nel merito del provvedimento adottato alla Camera si veda V. UVA, *Aziende edili con il patentino*, in Il Sole24Ore, 30 marzo 2011; V. UVA, *Anche per l'edilizia privata scatta la qualificazione*, in Il Sole24ore – Edilizia e Territorio, 4 aprile 2011. Per avere invece una prima panoramica delle reazioni dei sindacati e delle associazioni datoriali del settore, si rinvia a C. LA., V. UVA, *Sulle imprese esistenti le categorie sono divise*, in Il Sole24Ore – Edilizia e Territorio, 4 aprile 2011. Per un commento generale delle problematiche del settore edile, la patente a punti e l'iniziativa legislativa, si veda Senato della Repubblica, XVI legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche", *Terza relazione intermedia sull'attività svolta*, 17 gennaio 2012.

## **8. Le interviste: una sintesi ragionata**

Comune, è stato il giudizio complessivamente positivo sullo strumento: la qualificazione delle imprese è stata infatti considerata unanimemente come uno strumento dalle grandi potenzialità per "mettere in sicurezza" alcuni settori particolarmente colpiti da fenomeni infortunistici e caratterizzati dalla presenza di operatori che ben possono definirsi improvvisati per mancanza – soprattutto - di un adeguato e moderno sistema di formazione in materia di salute e sicurezza (mancanza che la qualificazione intende colmare). Se per la ANAEPA-Confartigianato si tratta di "*uno strumento innovativo di selezione degli operatori basato non più solo su criteri formali, bensì su elementi sostanziali, che si*

*riferiscono alla concreta organizzazione del lavoro in azienda”, per Assositema, la qualificazione è quella procedura che, “in una logica innovativa e moderna, consente la selezione sul mercato di operatori virtuosi, identificati preliminarmente grazie alla presenza di caratteristiche organizzative, economiche e gestionali delle imprese affidatarie certificate”.*

Per parte sindacale invece, la qualificazione rappresenta *“lo strumento in grado misurare di affidabilità delle imprese in materia di sicurezza in costante aggiornamento”* (Filca Cisl Nazionale) ed un *“tentativo di (ri)mettere al centro la questione della sicurezza per rispondere alle necessità del settore”* (Fillea Cgil Nazionale).

Tuttavia, se come accennato, in linea di principio lo strumento è stato accolto favorevolmente, la sua concreta operatività ed il suo ambito applicativo sono emersi come i nodi intorno i quali la mediazione tra i diversi soggetti non è riuscita e l’avvio della sperimentazione quindi ha subito un fortissimo ritardo.

Al riguardo in particolare, tramite il Ministero del Lavoro, si è sottolineato come ad essere in difficoltà non sia l’avvio di un sistema di qualificazione genericamente inteso, quanto piuttosto quello relativo all’edilizia: *“nei lavori in Commissione Consultiva questa forte opposizione degli artigiani (poi condivisa anche da Confindustria) ha comportato la divisione del tavolo e dal momento che i lavori dovevano essere tenuti in maniera parallela, questo ha bloccato tutto”*. Una sorta di corto circuito quindi, innescato dal blocco delle trattative per la patente a punti che, inevitabilmente, ha comportato il blocco dell’intero tavolo ministeriale deputato.

Le interviste hanno evidenziato in modo particolare problematiche e questioni in parte già noti del settore (ma ovviamente riproposte ed acuitesi con l’avanzare del dibattito sulla qualificazione) e hanno mostrato uno spaccato particolarmente interessante sull’attuale dinamica delle relazioni sindacali all’interno dello stesso.

Così ad esempio, mentre emergono un giudizio ed una posizione univoche sullo strumento, sul suo ambito di applicazione e sulla sua regolamentazione da parte delle organizzazioni sindacali (che trovano sintesi nella bozza di avviso comune presentata agli altri attori sociali di cui si darà conto nel Capitolo III), si registra una vera e propria spaccatura tra le associazioni datoriali. Tra queste infatti, solo l’ANCE ha ritenuto di seguire l’orientamento sindacale mentre Confindustria e le rappresentanze dell’artigianato si sono mostrate nettamente contrarie. L’ANCE ha motivato la sua adesione convinta al sistema di qualificazione sulla scia del fatto che il settore è *“senza regole e senza alcuna qualificazione che possa definirsi tale degli operatori. Quello individuato all’articolo 27 quindi, è uno strumento di primaria importanza per regolare un settore che ha delle specificità e delle potenzialità che ad oggi, mi duole dirlo, non sono state comprese da nessuno”*. Una scelta, a giudizio

dell'Associazione costruttori, che quindi non poteva essere diversa e sulla quale le divergenze dovranno essere sanate per il bene del settore stesso.

Due in particolare le criticità non superate e ben evidenziate nelle interviste: da un lato, l'ambito di applicazione della patente a punti, di cui Confindustria teme uno "sconfinamento" ad altri settori che non rientrano nel campo di applicazione dell'edilizia ma che entrano a diverso titolo a far parte del sistema cantiere. In merito, Fabio Pontrandolfi sostiene che *"non si può pretendere infatti che tutte le imprese che operano in un determinato cantiere abbiano la patente a punti, ma si può pretendere che nel momento dell'incontro tra imprese diverse ognuna possa dimostrare di essere qualificata"* e dall'altro la sua concreta gestione (nell'avviso comune affidata al sistema bilaterale di settore), criticità quest'ultima che è stata sollevata in particolar modo da Confartigianato e CNA. Per la CNA in particolare si è sottolineato come la criticità dipenda dal fatto che *"l'attuazione della patente viene tendenzialmente delegata alla bilateralità, nel presupposto che questa sia omnirappresentativa. Ma la realtà è ben diversa: il nostro sistema degli enti bilaterali è nato in tempi diversi e per iniziativa di soggetti diversi ed oggi cerca di presentarsi come un sistema unitario ma che unitario tuttavia non è"*.

Alla luce di queste due grandi criticità devono quindi essere lette ed interpretate le interviste e le diverse posizioni assunte nel corso delle trattative (di cui si è cercato di dare obiettivamente conto nell'elaborato). Stante le dichiarazioni rilasciate, infine, si deve trarre la conclusione che il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi è lungi dall'essere realizzato.

Possibile via di uscita dall'empasse e dall'attuale fase di stallo potrebbe essere (come da ultima domanda evidenziato) la via pattizia. Solo le parti infatti potranno, attraverso meccanismi contrattuali, gestire queste difficoltà e trovare nella contrattazione la soluzione per dare avvio ad uno strumento di cui tutti, sindacati ed imprese, avvertono da anni la necessità.

## **Allegati**

### **ALL. 1 INTERVISTE IN MERITO AL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E DEI LAVORATORI AUTONOMI**

N.1 Intervista a Stefano Bastianoni, Segretario nazionale ANAEPA – Confartigianato

N.2 Intervista a Gabriele Buia, Vice Presidente ANCE

N.3 Intervista a Donato Bernardo Ciddio, Segretario nazionale FeNeal – Uil

N.4 Intervista a Ferdinando De Rose, Coordinatore nazionale CNA Costruzioni

N.5 Intervista a Lorenzo Fantini, già Responsabile della Direzione Generale delle Relazioni industriali e dei Rapporti di Lavoro Divisione III (salute e sicurezza sul lavoro), Ministero del Lavoro

N.6 Intervista a Patrizia Ferri, Segretario nazionale Assosistema

N.7 Intervista a Mauro Livi, Segretario nazionale Fillea – Cgil

N.8 Intervista a Enzo Pelle, Segretario nazionale Filca – Cisl

N.9 Intervista a Fabio Pontrandolfi, dirigente Area relazioni industriali, sicurezza e affari sociali, Confindustria

N.1 Intervista a Stefano Bastianoni, Segretario nazionale ANAEPA – Confartigianato

***1. Che cos'è e come funziona il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi introdotto dal Testo Unico di salute e sicurezza?***

Si tratta di uno strumento innovativo di selezione degli operatori basato non più solo su criteri formali, bensì su elementi sostanziali, che si riferiscono alla concreta organizzazione del lavoro in azienda. Tale sistema dovrà operare per mezzo dell'attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. L'azzeramento del punteggio per la ripetizione di violazioni potrà determinare l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di continuare a svolgere attività nel settore edile.

***2. A cosa serve questo strumento e perché il legislatore ha ritenuto necessario l'inserimento di una sua specifica normativa?***

Tra gli obiettivi della qualificazione delle imprese, il legislatore indica la verifica della idoneità tecnico-professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Questo meccanismo può contribuire alla diffusione di un sistema di cultura della sicurezza, favorendo così migliori standard e livelli di tutela per i lavoratori.

***3. Perché proprio i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell'edilizia sono stati individuati per avviare lo strumento? Perché questi e non altri?***

Sono stati individuati settori caratterizzati da elevata complessità organizzativa, da una parcellizzazione dei processi produttivi e da fenomeni distorsivi della concorrenza, a causa di soggetti le cui attestazioni di idoneità tecnico-professionale non trovano sempre riscontro nella effettiva capacità di gestire in modo sicuro i processi produttivi. Tale strumento potrà essere esteso successivamente anche ad altri settori di attività.

***4. Ad oggi la qualificazione in questi settori non è ancora operativa. Quali sono state le criticità riscontrate dalle parti sociali e quali gli scenari ipotizzabili per il Suo settore?***

Tra le diverse criticità individuate dall'ANAEPA-Confartigianato, si evidenzia che la mancanza di un sistema di qualificazione rischia di incentivare, anche a causa della crisi, le tendenze alla reimmersione di attività recentemente regolarizzatesi o incrementi i tentativi di fuga dal settore che si stanno verificando in maniera sempre più massiccia, a causa della notevole differenza di oneri (economici ed organizzativi) a cui l'edilizia è sottoposta, che non gravano analogamente su altri settori. Inoltre, la sostanziale assenza di una regolamentazione del settore dell'edilizia ha ripercussioni negative sull'intera filiera, filiera che ha registrato un notevole incremento delle imprese irregolari che praticano una concorrenza sleale alle imprese "sane", creando anche problemi alla sicurezza dei lavoratori. La competizione tra le imprese sul mercato, si deve realizzare nel pieno rispetto delle regole, della legalità e della sicurezza.

***5. In attesa che i sistemi di qualificazione diventino operativi, come si sono mosse le parti sociali e le istituzioni per rendere più efficiente il mercato? Quali gli strumenti alternativi?***

In questo difficile contesto economico, proliferano sul mercato delle costruzioni comportamenti scorretti e sleali, lesivi della concorrenza, perpetrati da parte di individui irregolari, che minacciano le imprese sane da noi rappresentate. Al fine di arginare tali pratiche abusive, come ANAEPA-Confartigianato, abbiamo promosso, insieme alle altre organizzazioni dell'artigianato, la proposta di legge sulla "*Disciplina dell'attività di costruttore edile*", ritenendo importante che l'accesso alla professione di un'attività delicata e complessa come quella di costruttore edile - che richiede specifiche competenze - venga regolamentata. La proposta, tuttavia, dopo una rapida approvazione da parte della Camera dei Deputati, si è arenata in Senato. Data l'urgenza della materia, continueremo a fare pressioni anche nella prossima legislatura perché questo vuoto normativo del nostro ordinamento venga colmato al più presto.

***6. I sistemi di qualificazione previsti dal Testo Unico costituiscono solo elemento preferenziale ai fini della partecipazione ad appalti e subappalti e per l'ottenimento di agevolazioni. Come giudica questo aspetto?***

La selezione di soggetti operanti sul mercato per l'accesso a lavori, pubblici e privati, deve basarsi sulla verifica di standard sostanziali, sull'affidabilità gestionale ed organizzativa, sulla genuinità dei contratti di

lavoro, sull'adozione di percorsi formativi efficaci ed effettivi. In tale prospettiva, riteniamo auspicabile che, una volta che il sistema di qualificazione sarà operativo, le stazioni appaltanti valutino in modo congruo le imprese qualificate che intendono partecipare alle gare d'appalto.

***7. Con riferimento all'edilizia, la c.d. "patente a punti" è stata individuata come lo strumento più idoneo per la qualificazione delle imprese. Quali sono le Sue valutazioni in merito? Quali le sue potenzialità?***

La promozione della sicurezza sul lavoro è un obiettivo da noi assolutamente condiviso e l'ANAEPA-Confartigianato, assieme alle altre organizzazioni artigiane, ha valutato positivamente il principio del sistema di qualificazione che permetterà una selezione ed un controllo costante sul possesso dei requisiti di competenza, professionalità ed esperienza da parte delle imprese. A nostro parere, tuttavia, è fondamentale operare più sul piano degli incentivi di comportamenti virtuosi e dei controlli sul campo, piuttosto che insistere con ulteriori appesantimenti amministrativi. Riteniamo più utile prevedere un meccanismo premiale (ad es. riduzione dei premi INAIL) per le imprese che hanno un comportamento corretto.

***8. Con la firma nel 2011 dell'avviso comune sulla patente a punti sembrava si fosse ad un passo dal recepimento in un DPR. In quella circostanza, le rappresentanze artigiane hanno deciso però di non firmare. Quali sono stati gli aspetti più delicati della trattativa e sui quali non si è giunti ad una mediazione?***

L'avviso comune che le organizzazioni artigiane avrebbero dovuto sottoscrivere conteneva impostazione penalizzanti per le piccole imprese, soprattutto nella fase di assegnazione del punteggio iniziale e nel sistema delle decurtazioni. Il provvedimento, elaborato sul modello della grande impresa, rischiava di far partire le piccole imprese da una posizione svantaggiata, sulla base della maggiore possibilità del verificarsi di inadempienze. Per tali motivi le associazioni artigiane hanno avanzato proposte correttive che, tuttavia, non sono state accolte e pertanto, anche come ANAEPA-Confartigianato, abbiamo ritenuto di non sottoscrivere l'avviso comune.

***9. Quali problemi creerebbe una sua sperimentazione senza il sistema degli artigiani? Ritiene inoltre possibile per le parti sociali individuare strade alternative al recepimento in un DPR per dare concreto avvio alla patente, come ad esempio una via pattizia?***

Considerato il peso delle imprese artigiane all'interno del comparto delle costruzioni (circa 575mila, pari al 64% del totale), una sperimentazione senza il coinvolgimento degli artigiani sarebbe sicuramente parziale. In linea di principio, la via pattizia non è da escludere, ma deve essere assolutamente condivisa da tutte le parti coinvolte.

N.2 Intervista a Gabriele Buia, Vice Presidente ANCE

***1. Che cos'è e come funziona il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi introdotto dal Testo Unico di salute e sicurezza?***

Il Testo unico è entrato nel merito delle necessità del mondo del lavoro e soprattutto di quelle necessità legate alla salute e sicurezza, da tempo oramai avvertite con urgenza e quindi bisognose di una attenzione particolare. Tra i tanti interventi rilevanti, si sono introdotti – con l'articolo 27 - sistemi di qualificazione sia per le imprese sia per i lavoratori autonomi, ovvero si è riconosciuta la necessità di individuare dei modelli, dei comportamenti e dei requisiti indispensabili per operare nel mercato in modo da poterlo rendere più efficiente sotto il profilo del rispetto delle regole di salute e sicurezza. La legge ha dato un segnale positivo in tal senso, ma adesso un ruolo importante, anzi direi fondamentale, spetta alle parti sociali che sono chiamate a gestire questa novità. Le parti sociali devono essere pienamente attive e coinvolte su queste tematiche. Ad oggi i sistemi di qualificazione non sono operanti: non sono stati individuati quindi regole e comportamenti cui uniformarsi.

***2. A cosa serve questo strumento e perché il legislatore ha ritenuto necessario l'inserimento di una sua specifica normativa?***

La qualificazione nei settori individuati come pilota è fondamentale. Mi riferisco in particolare al mercato delle costruzioni: siamo senza regole e senza alcuna qualificazione che possa definirsi tale degli operatori. Quello individuato all'articolo 27 quindi, è uno strumento di primaria importanza per regolare un settore che ha delle specificità che ad oggi, mi duole dirlo, non sono state comprese da nessuno. Il sistema rischia il collasso soprattutto se si guarda al mercato privato (che costituisce ben l'80% dell'intero mercato delle costruzioni) perché è altamente parcellizzato e destrutturato. È un mercato in cui operano imprenditori e lavoratori autonomi che per dare avvio alla loro attività non hanno bisogno di dimostrare il possesso di nessun particolare requisito (formazione, possesso di attrezzature, etc) perché oggi è sufficiente aprire una posizione presso la Camera di Commercio. La qualificazione può arginare tutto questo.

***3. Perché proprio i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell'edilizia sono stati individuati per avviare lo strumento? Perché questi e non altri?***

Si deve riconoscere che su questo specifico strumento le parti sociali dei settori individuati hanno agito con decisione e fermezza. Nel settore edile, c'è stato un pieno coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti, tanto sindacali che datoriali e c'è stata una totale condivisione degli obiettivi. Sono state quindi le parti sociali dei settori ad avanzare richieste e sollecitazioni che poi sono state accolte e trasposte nel Testo Unico.

***4. Ad oggi la qualificazione in questi settori non è ancora operativa. Quali sono state le criticità riscontrate dalle parti sociali e quali gli scenari ipotizzabili per il Suo settore?***

Tutte le criticità sono emerse e si sono concentrate intorno a quello che noi potremmo definire il “sistema cantiere” ovvero intorno a quel luogo che su cui convergono diverse maestranze e diverse professionalità, non tutte riconducibili all'ambito della contrattazione edile. Noi abbiamo voluto una qualificazione da poter far valere nei confronti dell'imprenditore edile ed anche nei confronti dell'intera filiera, cioè di tutte quelle maestranze che entrano come parte attiva nel cantiere (senza prevaricare le specificità di ognuno, senza imporre il nostro sistema a tutti ma pretendendo che ognuno fosse altrettanto qualificato). Lo scenario purtroppo oggi è drammatico: tutte le responsabilità ed i tentativi di autoregolamentazione del settore sono a carico dei nostri enti bilaterali. Dal momento che la via individuata dal Testo Unico non è stata percorsa fino alla fine, oggi a risentirne è l'intero settore e questo, in un momento di particolare crisi economico-finanziaria non è più tollerabile.

***5. In attesa che i sistemi di qualificazione diventino operativi, come si sono mosse le parti sociali e le istituzioni per rendere più efficiente il mercato? Quali gli strumenti alternativi?***

In attesa che il sistema di qualificazione prenda avvio, le parti sociali sono intervenute soprattutto efficientando gli strumenti attuali e chiedendo agli enti deputati maggiori controlli (controlli di cui, purtroppo, scontiamo una forte assenza). Inoltre, come ANCE, stiamo puntando tantissimo sul rinnovo contrattuale, affinché il nuovo contratto collettivo dia inizio ad una nuova stagione e possa davvero essere lo strumento con cui governare il settore, dare nuove opportunità alle imprese e tutele ai lavoratori fidelizzati e formati che sono, per l'edilizia, un patrimonio che non può essere disperso.

***6. I sistemi di qualificazione previsti dal Testo Unico costituiscono solo elemento preferenziale ai fini della partecipazione ad appalti e subappalti e per l'ottenimento di agevolazioni. Come giudica questo aspetto?***

Come ANCE siamo convinti che una volta creato ed avviato un sistema di qualificazione delle imprese, questo non può essere preferenziale. Interpretando così la norma infatti, la qualificazione diventerebbe un mero costo a carico delle imprese, un costo che non credo sarà sostenuto da tutti e che quindi innescherebbe un circolo vizioso ed una concorrenza al ribasso di cui le imprese oggi non hanno bisogno. Noi vogliamo una qualificazione che dia a tutti la possibilità di operare e di poter entrare nel mercato (in pieno rispetto quindi della normativa europea) ma la qualificazione deve poter valere per tutte le imprese perché sarà volta a dimostrare il possesso di requisiti che sono indispensabili.

***7. Con riferimento all'edilizia, la c.d. "patente a punti" è stata individuata come lo strumento più idoneo per la qualificazione delle imprese. Quali sono le Sue valutazioni in merito? Quali le sue potenzialità?***

Devo ammettere che la patente a punti, come idea e strumento di qualificazione, ha avuto in un primo momento un impatto molto forte, direi quasi dirompente, sulle imprese che ho il piacere e l'onore di rappresentare. Queste imprese infatti, strutturate e con un grande ed importante patrimonio di risorse umane, hanno infatti inizialmente considerato la patente come un ulteriore aggravio burocratico. Siamo invece riusciti a far comprendere che così non è: la qualificazione delle imprese e la patente sono invece strumenti fondamentali per la regolarizzazione dell'edilizia, per la sua crescita e per la sua competitività. Ci siamo impegnati moltissimo come ANCE su questo fronte perché sin dall'inizio lo abbiamo condiviso con le altre parti sociali. Chiediamo però un sforzo anche da parte delle istituzioni che devono in qualche modo riconoscere questo importante passo in avanti e, di conseguenza, chiediamo che almeno ci sia una forte riduzione della premialità INAIL, ad esempio. La patente ben potrebbe essere quello strumento di regolazione e di mediazione tra infortuni e premialità.

***8. Con la firma nel 2011 dell'avviso comune sulla patente a punti sembrava si fosse ad un passo dal recepimento in un DPR. In quella circostanza, le rappresentanze artigiane hanno deciso però di non firmare. Quali sono stati gli aspetti più delicati della trattativa e sui quali non si è giunti ad una mediazione?***

Come ANCE ci siamo sempre comportati in maniera franca e responsabile con tutte le altre parti sociali coinvolte, soprattutto con le rappresentanze degli artigiani. I motivi per cui purtroppo la trattativa non ha portato da un esito condiviso sono molti, a partire dal fatto che le rappresentanze degli artigiani, avendo una predominante associativa costituita da lavoratori autonomi, hanno ritenuto la patente eccessivamente gravosa per questa categoria e quindi, credo, hanno dovuto rinunciare alla firma dell'avviso comune considerando gli interessi dei lavoratori autonomi conflittuali rispetto a quelli delle grandi imprese strutturate. Inoltre, gli artigiani hanno sempre sostenuto di voler trattare la patente a punti e la qualificazione in due distinti e separati momenti: nello specifico, per la qualificazione loro rinviavano ad un provvedimento specifico, un disegno di legge sulla qualificazione dell'impresa edile che ha già avviato il suo iter in Parlamento. Motivi simili sono stati sollevati anche da un'altra parte datoriale, che ha fortemente sostenuto la non applicabilità della patente a punti alla filiera (mentre noi lo ripeto, abbiamo da sempre chiesto che tutti i soggetti che entrano ed operano nel cantiere si dotino di una loro "patente", di una loro qualificazione).

***9. Quali problemi creerebbe una sua sperimentazione senza il sistema degli artigiani? Ritiene inoltre possibile per le parti sociali individuare strade alternative al recepimento in un DPR per dare concreto avvio alla patente, come ad esempio una via pattizia?***

Non è possibile una sperimentazione che non veda coinvolte le rappresentanze degli artigiani e noi non possiamo in alcun modo nemmeno ipotizzare di escludere un sistema così importante come quello che raccoglie le imprese artigiane. In questo momento siamo chiamati ad una forte assunzione di responsabilità e non possiamo dare vita ad un sistema edile con "figli e figliastri" (anche perché, se così fosse, se la patente non si applicasse agli artigiani noi metteremmo la parola fine sull'associazionismo industriale). Onestamente non ritengo percorribile una strada alternativa a quella delineata dallo stesso Testo Unico perché come parti sociali più volte abbiamo tentato di procedere diversamente, purtroppo senza risultati apprezzabili. Al legislatore adesso chiediamo di prendere una decisione: sentite le parti sociali e fatte le dovute valutazioni è il legislatore che deve compiere quel passo in avanti e definire quale delle proposte avanzate è migliore per il sistema paese.

N.3 Intervista a Donato Bernardi Ciddio, Segretario nazionale FeNeal – Uil

***1. Che cos'è e come funziona il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi introdotto dal Testo Unico di salute e sicurezza?***

In realtà il sistema non funziona, il sistema purtroppo non c'è. In particolare, mi riferisco al settore che io rappresento, quello edile, ed all'altro settore individuato come pilota dal Testo Unico (sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico) dove alla qualificazione non è stato dato avvio. I settori quindi non sono ancora regolati.

Nonostante l'importante dato legislativo, il grande lavoro svolto dalle parti sociali e dalla Commissione Consultiva Permanente, le potenzialità di uno strumento fondamentale per la messa in sicurezza del settore, la sua riqualificazione ed il suo miglioramento verso standard qualitativi più alti, ad oggi viviamo grandissimo ritardo rispetto a quanto ci chiede il T.U.

***2. A cosa serve questo strumento e perché il legislatore ha ritenuto necessario l'inserimento di una sua specifica normativa?***

Questo strumento è fondamentale per cercare di arginare la deriva del settore edile: eccessiva frammentazione (aziende con doppia inquadratura, improvvisate e quindi spesso senza nessun tipo di storia e di requisiti per operare in sicurezza) e cantieri diventati ingestibili vista la compresenza di attori così tanto diversificati e facenti capo a sistemi ed inquadramenti contrattuali diversi, elevato tasso infortunistico, sono solo alcuni dei motivi per cui le parti sociali dell'edilizia hanno nel tempo sollecitato le istituzioni ad una specifica normativa. Inoltre ricordo che proprio le parti sociali da tempo si occupavano della qualificazione e quando il Testo Unico è stato discusso nelle aule parlamentari, è sembrato il momento opportuno per dare forza e cogenza ad una richiesta importante.

***3. Perché proprio i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell'edilizia sono stati individuati per avviare lo strumento? Perché questi e non altri?***

Sicuramente l'indice infortunistico ha giocato un ruolo fondamentale. Il decreto legislativo n.81 del 2008 ha voluto in qualche modo perimetrare questo aspetto e quindi, proprio attraverso lo strumento della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, ha voluto introdurre questo altro strumento. In secondo luogo non si dimentichi il ruolo fondamentale che hanno svolto le

parti sociali dei settori individuati dal decreto come settori piloti: prima la sensibilità dell'allora Ministro Damiano e successivamente di Sacconi sono stati elementi fondamentali perché si sono volute valorizzare le istanze di chi il settore lo conosce e lo governa da anni.

***4. Ad oggi la qualificazione in questi settori non è ancora operativa. Quali sono state le criticità riscontrate dalle parti sociali e quali gli scenari ipotizzabili per il Suo settore?***

Temo che il vero problema sia stato, e sia ancora oggi, proprio la via stabilita del Testo Unico salute e sicurezza, ovvero l'iter che viene definito dall'articolo 27. E' infatti in seno alla Commissione Consultiva, al Comitato 3, che le fratture non si ricompongono e dove si crea uno stallo che al settore non porta benefici. Il sistema di approvazione dei documenti, all'unanimità, non consente di superare le difficoltà e le divisioni, nemmeno in presenza di una larga e compatta maggioranza delle parti rappresentate. Inoltre, mi permetto di sottolineare le responsabilità che hanno avuto in materia i diversi Ministri: dapprima Damiano non ha potuto far molto, se non appunto inserire nel Testo Unico la norma sulla qualificazione; poi Sacconi ha voluto demandare alle parti sociali dicendosi disponibile a recepire un eventuale accordo in un DPR ma di fronte al no di Confindustria e della associazioni artigiane non ha voluto prendere posizione. Inoltre, ci sono anche le responsabilità del Ministero delle infrastrutture che ha sempre sostenuto che la parte sanzionatoria del nostro avviso comune non era abbastanza cogente.

***5. In attesa che i sistemi di qualificazione diventino operativi, come si sono mosse le parti sociali e le istituzioni per rendere più efficiente il mercato? Quali gli strumenti alternativi?***

Intanto abbiamo voluto puntare sullo strumento dell'asseverazione: una sorta di collaborazione a che l'impresa si ponga pienamente all'interno di una logica di salute e sicurezza. Un procedimento volontario che potrei definire privato ma riconosciuto dall'INAIL - con cui si spera di introdurre una nuova cultura della sicurezza; uno strumento gestito totalmente dal nostro ente bilaterale per la sicurezza, il CNCPT.

***6. I sistemi di qualificazione previsti dal Testo Unico costituiscono solo elemento preferenziale ai fini della partecipazione ad appalti e subappalti e per l'ottenimento di agevolazioni. Come giudica questo aspetto?***

Questo è, nel bene e nel male, un aspetto di cui il legislatore ha dovuto tenere conto per rispetto della normativa europea. Il problema è che non c'è un sistema unico di qualificazione a livello europeo – anche se personalmente lo ritengo auspicabile - ma ogni singolo Stato ha il suo e questo non può essere di ostacolo alla disciplina della libera concorrenza. La previsione di sistemi di qualificazione come elemento obbligatorio sarebbe stata certamente una previsione contraria all'ordinamento comunitario.

***7. Con riferimento all'edilizia, la c.d. "patente a punti" è stata individuata come lo strumento più idoneo per la qualificazione delle imprese. Quali sono le Sue valutazioni in merito? Quali le sue potenzialità?***

Le potenzialità sono enormi, basti solo pensare che oggi una patente a punti pienamente funzionante potrebbe qualificare il settore edile e, nello specifico, portare ad una selezione verso l'alto (e quindi verso un netto miglioramento dei livelli attuali) degli imprenditori. È la classe imprenditoriale il grande destinatario della patente. Oggi infatti, è troppo facile aprire un'impresa edile, il mercato è completamente destrutturato. Invece con la patente si avvierebbe un cambiamento culturale di non poco conto: chi vuole entrare nel sistema edile dovrà essere formato, adeguatamente preparato ai rischi, consapevole delle proprie responsabilità e di quelle che va ad assumere nei confronti degli altri.

***8. Con la firma nel 2011 dell'avviso comune sulla patente a punti sembrava si fosse ad un passo dal recepimento in un DPR. In quella circostanza, le rappresentanze artigiane hanno deciso però di non firmare. Quali sono stati gli aspetti più delicati della trattativa e sui quali non si è giunti ad una mediazione?***

Diversi sono stati i motivi per cui il tavolo è saltato e la mediazione, ancora oggi purtroppo resta lontana: primo fra tutti senza dubbio, il fatto che le associazioni artigiane sono convinte che l'impianto dell'avviso comune, baricentrando il sistema dei controlli sulle casse edili e più in generale coinvolgendo a pieno gli enti bilaterali del settore, sia per loro penalizzante. È emerso quindi – nuovamente - un problema che come parti sociali da anni stiamo cercando di affrontare, quello della rappresentanza di tutti all'interno degli enti. Gli artigiani lamentano una loro mancanza, o quanto meno la loro non presenza in tutti gli enti e per questo sono restii a demandare parti importanti della patente a punti a chi non li rappresenta. Dall'altro, c'è stato il fermo e chiaro ribadire da parte di coloro che avevano sottoscritto l'avviso

comune, che la patente a punti doveva essere applicata al sistema cantiere. Come FeNeal, abbiamo sempre ribadito questo aspetto, l'unicità del sistema cantiere e che la patente a punti si deve applicare all'intero cantiere.

***9. Quali problemi creerebbe una sua sperimentazione senza il sistema degli artigiani? Ritiene inoltre possibile per le parti sociali individuare strade alternative al recepimento in un DPR per dare concreto avvio alla patente, come ad esempio una via pattizia?***

Non credo sia possibile, né tantomeno auspicabile per noi parti sociali dell'edilizia avviare uno strumento importante come la patente a punti senza il coinvolgimento delle associazioni artigiane. Una simile situazione infatti creerebbe un danno enorme in primo luogo alle relazioni industriali del settore ma soprattutto si smentirebbe la volontà della legge. L'articolo 27 fa espresso riferimento alla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi: se la patente fosse avviata senza gli artigiani – e quindi senza quelle associazioni che rappresentano e tutelano i lavoratori autonomi – le potenzialità della patente sarebbero decisamente sminuite.

N.4 Intervista a Ferdinando De Rose, Coordinatore nazionale CNA Costruzioni

***1. Che cos'è e come funziona il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi introdotto dal Testo Unico di salute e sicurezza?***

Il sistema di qualificazione oggi non è. Intendo dire che, nell'idea degli estensori del Testo Unico, avrebbe dovuto essere in grado di portare alla maggiore qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi con riferimento alla salute e sicurezza sul lavoro. Tuttavia, è ancora da definire poiché è in itinere la predisposizione degli strumenti normativi - attuativi di questa enunciazione di principio, rispetto ai quali ci sono molte posizioni diverse espresse dalle parti sociali.

***2. A cosa serve questo strumento e perché il legislatore ha ritenuto necessario l'inserimento di una sua specifica normativa?***

La finalità è in parte implicita nel nome stesso dello strumento. Il dovrebbe essere quello di avere aziende con migliori standard di sicurezza. Questo sistema, che noi CNA non abbiamo visto con favore, dovrebbe essere specifico per la salute e la sicurezza ed invece il settore delle costruzioni secondo noi ha bisogno di un sistema di qualificazione che possa avere carattere generale (valevole in primo luogo per le imprese) che possa portare ad una crescita qualitativa dell'impresa.

***3. Perché proprio i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell'edilizia sono stati individuati per avviare lo strumento? Perché questi e non altri?***

Per quanto riguarda la sanificazione del tessile, devo ammettere che non riscontro grandi problemi di sicurezza. Altrettanto posso dire per il settore dello strumentario chirurgico (in cui eventuali problemi di sicurezza si possono porre con riferimento agli utenti finali). La qualificazione invece dovrebbe essere prioritario per quei settori in cui sono riscontrabili ed evidenti problemi di salute e sicurezza come, ad esempio le cadute dall'alto ed il ribaltamento dei mezzi in agricoltura. Eppure, proprio l'agricoltura, non è stato individuato come settore pilota.

***4. Ad oggi la qualificazione in questi settori non è ancora operativa. Quali sono state le criticità riscontrate dalle parti sociali e quali gli scenari ipotizzabili per il Suo settore?***

Le criticità sono notevoli per il settore delle costruzioni: l'idea della c.d. patente a punti poteva essere un'idea intelligente. Purtroppo però, ci sono diversi ordini di problemi: il primo è costituito dal fatto che la patente è stata pensata sulla scia della patente di guida – riferibile ad un soggetto persona fisica – mentre l'impresa è un soggetto complesso e non è possibile trasferire *sic et simpliciter* i principi regolatori dell'una nell'altra. In secondo luogo, questa norma è stata inserita in un provvedimento che ha visto la decuplicazione delle sanzioni per infrazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro (alcune anche a carattere innovativo, come la sospensione dell'attività) quindi non si capisce il perché di un ulteriore appesantimento su questo fronte. Infine la terza questione (per noi CNA la più rilevante), attiene al fatto che viene tendenzialmente delegata l'attuazione della patente alla bilateralità, nel presupposto che questa sia omnirappresentativa. Ma la realtà è ben diversa: il nostro sistema degli enti bilaterali è nato in tempi diversi e per iniziativa di soggetti diversi ed oggi cerca di presentarsi come un sistema unitario ma che unitario non è. È ovvio quindi che chi all'interno di questo sistema (perlomeno su una parte abbastanza consistente del territorio nazionale) non trova una rispondenza della propria capacità di rappresentanza non è disponibile a delegare la possibilità di dichiarare se un'impresa può esistere oppure no.

***5. In attesa che i sistemi di qualificazione diventino operativi, come si sono mosse le parti sociali e le istituzioni per rendere più efficiente il mercato? Quali gli strumenti alternativi?***

Noi riteniamo che quello che possa essere importante per il mercato è far crescere la professionalità e la competenza dei diversi soggetti che su questo mercato operano. Da questo punto di vista, diventa quindi centrale il ruolo che può assumere la formazione. Ci sarebbe inoltre un altro strumento essenziale, quello del controllo e della capacità di punire i comportamenti irregolari da parte del pubblico. Su questo riscontriamo purtroppo delle difficoltà: noi che rappresentiamo le imprese regolari (le cui dimensioni sono modeste) assistiamo al fatto che, a fronte di ripetute verifiche da parte dei servizi ispettivi nei riguardi delle imprese che si sono autodenunciate, non ci sono altrettanti controlli nei confronti di quelle imprese che invece operano senza nessun tipo di legittimazione. Questo quindi diventa per noi un forte elemento di preoccupazione.

***6. I sistemi di qualificazione previsti dal Testo Unico costituiscono solo elemento preferenziale ai fini della partecipazione ad appalti e subappalti e per l'ottenimento di agevolazioni. Come giudica questo aspetto?***

A mio giudizio, l'articolo non poteva essere congeniato altrimenti. La norma sulla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi infatti, così come si desume dal dettato letterale del Testo Unico (opportunamente emendato con il D.Lgs. n.106 del 2009) si innesta in un corpus di norme – italiane quanto di matrice europea – di cui non si poteva non avere considerazione.

***7. Con riferimento all'edilizia, la c.d. "patente a punti" è stata individuata come lo strumento più idoneo per la qualificazione delle imprese. Quali sono le Sue valutazioni in merito? Quali le sue potenzialità?***

L'idea, lo ripeto, poteva anche essere buona. In generale poi purtroppo, accade spesso che problemi di drafting normativo tendano a complicare la trasposizione delle norme e la loro stessa attuazione. Inoltre, ricordo che il sistema di qualificazione per l'edilizia, la patente a punti, è stato introdotto nel Testo Unico in un secondo momento grazie alla novella del decreto legislativo n.106 del 2009.

***8. Con la firma nel 2011 dell'avviso comune sulla patente a punti sembrava si fosse ad un passo dal recepimento in un DPR. In quella circostanza, le rappresentanze artigiane hanno deciso però di non firmare. Quali sono stati gli aspetti più delicati della trattativa e sui quali non si è giunti ad una mediazione?***

Il problema è che purtroppo, in questo settore, spesso e volentieri, le proposte normative derivano dalla capacità lobbistica delle organizzazioni industriali e delle sigle sindacali con un risultato che non sempre può definirsi brillante. Abbiamo sin dall'inizio provato a spiegare ai colleghi che la proposta, così come impostata, aveva una serie di problematiche; su quelle problematiche loro hanno apportato le modifiche che hanno ritenuto opportune, ma il nuovo testo è stato presentato in riunione in Commissione senza una consultazione informale e preventiva con noi. In quella sede quindi, mentre gli altri erano pronti a firmare, per la sigla che rappresento ho dovuto sollevare doversi problemi politici e tecnici e ribadire che non avremmo potuto sottoscrivere l'accordo. Inoltre, questo strumento è stato pensato con specifico riferimento al settore dell'edilizia che però non è, e non può essere, il settore delle costruzioni interamente considerato. Quindi questo strumento avrebbe impattato solo su una parte della filiera: non c'è stato però alcun coinvolgimento delle altre organizzazioni (i cui associati sarebbero stati direttamente chiamati in causa nella gestione della patente).

***9. Quali problemi creerebbe una sua sperimentazione senza il sistema degli artigiani? Ritiene inoltre possibile per le parti sociali individuare strade alternative al recepimento in un DPR per dare concreto avvio alla patente, come ad esempio una via pattizia?***

Nulla si può escludere, ma onestamente vedo una simile ipotesi difficilmente attuabile. Inoltre, mi permetto di soffermarmi su un aspetto specifico: cosa si intende per artigiano? Noi come CNA abbiamo iniziato rappresentando prevalentemente - se non esclusivamente - l'imprenditoria artigiana; oggi questa imprenditoria si è evoluta e quindi si è evoluta anche la nostra capacità di rappresentanza. Per questo cerchiamo di rappresentare anche la piccola e media impresa. Inoltre, abbiamo tra i nostri associati un'altra particolare tipologia, l'impresa artigiana individuale (che ha analoghi problemi di qualificazione e di sicurezza). Raggiungiamo quindi una quota molto consistente dell'intero settore. Stante la situazione attuale, la via pattizia non credo sia facilmente percorribile.

N.5 Intervista a Lorenzo Fantini, già Responsabile della Direzione Generale delle Relazioni industriali e dei Rapporti di Lavoro Divisione III (salute e sicurezza sul lavoro), Ministero del Lavoro

***1. Che cos'è e come funziona il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi introdotto dal Testo Unico di salute e sicurezza?***

È un sistema introdotto dal decreto legislativo n.81 del 2008 grazie ad un'intuizione dell'allora Ministro Damiano che però è stata poi condivisa anche dai successivi ministri e che nessuno ha mai messo in discussione. Un'idea che ha anche radici di natura sindacale perché i sistemi di qualificazione sono stati proposti proprio dai sindacati in tempi remoti. Rispetto ad alcuni settori in cui l'indice infortunistico era particolarmente elevato (come l'edilizia), si doveva far sì che chi operava nel settore, non importa se impresa o lavoratore autonomo, avesse alcune caratteristiche di professionalità per non mettere in pericolo la propria vita e quella degli altri. Viene introdotto nel Testo Unico come un vero sistema di regolamentazione, nel senso tecnico della parola, perché si prevede venga poi regolamentato attraverso un DPR. Come funziona invece, il Testo Unico non lo dice: il Testo Unico rimanda alla Commissione Consultiva il compito di individuare settori e criteri per la qualificazione delle imprese e si limita ad individuare lo strumento giuridico, ovvero il DPR cui si accennava prima. DPR che poi, nell'interpretazione che ne è stata data, si può ben dire non "unico" dal momento che uno è già operativo, quello sugli ambienti confinati.

***2. A cosa serve questo strumento e perché il legislatore ha ritenuto necessario l'inserimento di una sua specifica normativa?***

L'idea del legislatore in termini generali è quella di innalzare il livello di sicurezza in settori a particolare rischio infortunistico. Lo si fa migliorando l'applicazione di alcuni obblighi in materia di sicurezza attraverso una migliore definizione delle caratteristiche che deve avere l'impresa per operare nel mercato. Quando è stato pensato il sistema di qualificazione ci si è ispirati al sistema attualmente in vigore delle SOA, che però, personalmente, considero eccessivamente burocratico ed oggi non trova applicazione né riscontri utili nelle piccole imprese (di cui invece il legislatore ha voluto occuparsi). Le SOA sono funzionali al sistema impresa, alla sua organizzazione ma non credo anche all'innalzamento dei livelli di salute e sicurezza.

***3. Perché proprio i settori della qualificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell'edilizia sono stati individuati per avviare lo strumento? Perché questi e non altri?***

Iniziamo dicendo che la qualificazione è stata pensata, e quindi avviata, in primis con riferimento all'edilizia perché la qualificazione per eccellenza è la "patente a punti". Dopo di che, si è pensato di generalizzare il principio (si veda il settore dei trasporti, caratterizzato da molti pericoli e rischi). Sulla qualificazione del tessile e dello strumentario chirurgico c'è stata una segnalazione delle parti sociali direttamente coinvolte: è stata quindi una sollecitazione arrivata al tavolo del Ministero e che noi abbiamo accolto perché ritenuto che ne fossero le ragioni. Aggiungo poi, che soprattutto il Ministro Sacconi, era molto attento a questo aspetto, agli avvisi comuni, al ruolo delle parti sociali: cercava di fare in modo che le parti sociali del settore andassero tutte in una stessa direzione, perché questo comunque aiuta l'amministrazione. Quando si è fatta la legge non c'erano le ragioni per estendere la qualificazione ad altri settori e quindi si è pensato di procedere ex lege con l'edilizia e lo strumentario chirurgico e tessile, demandando al futuro, alla Commissione Consultiva, la verifica di fattibilità di una sua estensione.

***4. Ad oggi la qualificazione in questi settori non è ancora operativa. Quali sono state le criticità riscontrate dalle parti sociali e quali gli scenari ipotizzabili per il Suo settore?***

La qualificazione non è operativa perché c'è un problema di connessione tra questa e la patente a punti. Il problema quindi non è la qualificazione in quanto tale ma proprio la patente. Nel settore dell'edilizia c'è un avviso comune che però non è stato sottoscritto dalle parti sociali dell'artigianato. Nei lavori in Commissione Consultiva questa forte opposizione degli artigiani (poi condivisa anche da Confindustria) ha comportato la divisione del tavolo e dal momento che i lavori dovevano essere tenuti in maniera parallela, questo ha bloccato tutto. Non vedo possibile un voto sicuro in Commissione sulla qualificazione delle imprese a meno che non mi si dica (in qualità di persona deputata a condurre i lavori in seno alla Commissione) che direzione prendere sulla patente a punti. Bisognerà quindi prendere una decisione politica: andare verso un sistema più simile alle SOA sempre attraverso un avviso comune ovvero scegliere un sistema più leggero di patente a punti (in ogni caso non sganciato dalla sicurezza). Ma questa, è ben comprensibile, è una valutazione squisitamente politica, che quindi non attiene alla disponibilità di un organo tecnico come la Commissione.

Credo che a questo punto si hanno davanti due possibilità: una a legislazione vigente e l'altra a legislazione che verrà. A legislazione vigente ci vuole un indirizzo politico che ci dica di andare dove vogliono le parti firmatarie dell'avviso comune, arrivando così ad approvare in sede di Commissione il documento sulla patente a punti non più all'unanimità, come finora, ma a maggioranza. Altra ipotesi è invece quella di una modifica legislativa: la criticità che si mostrata è che non si riesce in Commissione ad arrivare alla "quadratura del cerchio". Perché allora non cambiare la norma e prevedere un passaggio in Commissione che non sia vincolante ma solo ed esclusivamente consulenziale? Al momento infatti in Commissione c'è un vero e proprio veto.

***5. In attesa che i sistemi di qualificazione diventino operativi, come si sono mosse le parti sociali e le istituzioni per rendere più efficiente il mercato? Quali gli strumenti alternativi?***

In tutto questo tempo, in tutti questi anni, abbiamo cercato di intervenire su tutti quelli che sono i fattori che migliorano il livello di tutela negli ambienti di lavoro. Soprattutto stiamo cercando di agire sul fronte della formazione, aspetto che sarà poi anche fondamentale e di importante ricaduta sulla qualificazione in generale.

***6. I sistemi di qualificazione previsti dal Testo Unico costituiscono solo elemento preferenziale ai fini della partecipazione ad appalti e subappalti e per l'ottenimento di agevolazioni. Come giudica questo aspetto?***

Non è un aspetto da sottovalutare: perché se un operatore è solo tenuto, significa che le Amministrazioni pubbliche dovranno predisporre i bandi di gara in modo che sia favorito chi è in possesso dei sistemi di qualificazione. Se la norma invece la si interpreta nel corretto modo, nel senso che i soggetti pubblici devono davvero preferire chi ha la patente a punti, non sarà semplice poi procedere nella direzione contraria.

***7. Con riferimento all'edilizia, la c.d. "patente a punti" è stata individuata come lo strumento più idoneo per la qualificazione delle imprese. Quali sono le Sue valutazioni in merito? Quali le sue potenzialità?***

La patente a punti è un'idea che colpisce molto in generale. Se da un lato è molto complicato creare uno strumento che sia davvero equilibrato (cioè che non assegni o decurti i punti arbitrariamente, che non sia eccessivamente gravoso per le imprese ed i lavoratori autonomi ma che al contempo non risulti

all'attuazione blando), dall'altro ha certamente delle grandissime potenzialità. A mio avviso, lo strumento deve essere il più semplice possibile (e questo perché già il DPR ha un iter procedurale molto lungo).

L'avviso comune in cui è stata delineata la patente a punti è molto buono dal punto di vista dei livelli di tutela ma è troppo simile a disegni di legge già esistenti sulla qualificazione delle imprese nel settore edile. Questo è un nodo centrale. L'avviso comune è andato troppo in una direzione, ha forzato troppo ed ha messo troppi vincoli, soprattutto vincoli economici e sindacali.

***8. Con la firma nel 2011 dell'avviso comune sulla patente a punti sembrava si fosse ad un passo dal recepimento in un DPR. In quella circostanza, le rappresentanze artigiane hanno deciso però di non firmare. Quali sono stati gli aspetti più delicati della trattativa e sui quali non si è giunti ad una mediazione?***

Soprattutto la volontà di andare a gamba tesa sulla contrattazione di altri settori. Il punto più delicato non è tanto il fatto che le aziende che operano in settori ad alto rischio devono dimostrare il possesso di alcuni requisiti, aspetto su cui tutti concordano, anche le parti sociali che non hanno alla fine sottoscritto l'avviso comune. Il problema vero è che nell'avviso comune ci sono aspetti contrattuali: tutta la parte contrattuale dell'edilizia viene imposta a chi non fa parte del settore. Come Ministero avevamo proposto una mediazione: per la parte contrattuale si era avanzata l'ipotesi di lasciare una delega alle parti sociali di riferimento (per il pagamento di somme per il sistema bilaterale). Gli impiantisti si erano dimostrati favorevoli ad una soluzione di questo tipo.

***9. Quali problemi creerebbe una sua sperimentazione senza il sistema degli artigiani? Ritiene inoltre possibile per le parti sociali individuare strade alternative al recepimento in un DPR per dare concreto avvio alla patente, come ad esempio una via pattizia?***

Se c'è mandato giuridico, non ci saranno problemi nonostante la non firma degli artigiani. Ovvero si può creare un sistema parallelo per cui gli artigiani faranno un loro accordo a garanzia che si ottengano poi determinati risultati. La strada auspicabile sarebbe rendere la norma cogente, svincolandola dal passaggio in Commissione Consultiva. Ma per questo, lo abbiamo già accennato, serve una modifica del decreto legislativo.

La via pattizia è sicuramente utilizzabile, ma bisogna assolutamente coinvolgere tutte le altre parti sociali in modo da creare un sistema il più coinvolgente possibile.

N.6 Intervista a Patrizia Ferri, Segretario nazionale Assosistema

***1. Che cos'è e come funziona il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi introdotto dal Testo Unico di salute e sicurezza?***

Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi è lo strumento volontario attraverso cui le imprese ed i lavoratori autonomi dimostrano di essere affidabili e solidi in quanto in possesso dei requisiti normativi, organizzativi e strutturali necessari per operare in un determinato settore produttivo ed in un determinato mercato. In una logica innovativa e moderna, il sistema di qualificazione consente la selezione sul mercato di operatori virtuosi, identificati preliminarmente grazie alla presenza di caratteristiche organizzative, economiche e gestionali delle imprese affidatarie certificate. La certificazione funziona attraverso una doppia azione: la prima basata sulla verifica documentale dei requisiti formali (proprio come accade nel sistema degli appalti pubblici relativamente all'idoneità tecnico-professionale), la seconda sulla verifica dei requisiti sostanziali di capacità di gestione ed organizzazione del lavoro (specifica esperienza, conoscenza e competenza, acquisite attraverso percorsi formativi mirati) ed in materia di salute e sicurezza oltre al contestuale ricorso a standard contrattuali ed organizzativi in relazione agli appalti e nell'impiego di lavoro flessibile, certificati ai sensi del Titolo VII, Capo I, del decreto legislativo n.276 del 2003.

***2. A cosa serve questo strumento e perché il legislatore ha ritenuto necessario l'inserimento di una sua specifica normativa?***

Il sistema di qualificazione consente di verificare costantemente l'idoneità delle imprese ad operare secondo i termini di legge e secondo standard organizzativi e produttivi specifici del settore di riferimento. Il tutto, con un occhio attento alla corretta gestione dei rapporti di lavoro, alla garanzia del trattamento minimo contrattuale ed al mantenimento degli standard di tutela della salute e sicurezza sul lavoro apprezzabili. Il legislatore, con riferimento all'art. 27 (novellato dal correttivo n.106 del 2009), ha inteso realizzare un migliore adeguamento dell'assetto normativo alla evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa. Infatti, il testo normativo esprime – oggi – un nuovo e più moderno modello culturale per la gestione del rischio in cui la funzione prescrittiva della norma combinata alla specificità organizzativa aziendale consente lo sviluppo di buone pratiche di gestione della sicurezza dei lavoratori. Si tratta, quindi, di un sistema innovativo di selezione delle imprese che consente di escludere dal mercato tutti quei soggetti economici “non

virtuosi” che operano al di fuori delle regole attraverso attestazioni di idoneità tecnico-professionale che non trovano riscontro nella effettiva capacità di gestire un modo sicuro e realmente competitivo i processi produttivi. Una pratica costante e diffusa che consente importanti ribassi di prezzo e colpisce gravemente le imprese che rispettano le regole, i lavoratori, l’ambiente e la collettività in generale.

***3. Perché proprio i settori della qualificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell’edilizia sono stati individuati per avviare lo strumento? Perché questi e non altri?***

Il settore del tessile e dello strumentario chirurgico è caratterizzato da elevata complessità organizzativa, parcellizzazione dei processi produttivi, con elevata articolazione delle aree professionali e delle correlate categorie di rischio e da una pluralità di centri di imputazione. Le imprese operano prevalentemente in regime di appalto e forniscono prodotti e servizi ad ospedali, presidi sanitari, cliniche, alberghi, ristoranti, industrie alimentari, chimiche, meccaniche, ecc. In questo settore, la garanzia dell’abbattimento microbiologico dei dispositivi tessili, chirurgici e di protezione individuale è fondamentale ai fini della sicurezza dei lavoratori, degli operatori sanitari e degli utenti. Il settore dell’edilizia oltre ad essere caratterizzato da fenomeni distorsivi della concorrenza, registra anche un elevato tasso di infortuni sul lavoro. Pertanto, in questo settore, il sistema di qualificazione – definito “patente a punti” – mira alla continua verifica dell’idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, mediante l’accertamento dell’assenza di violazione alle disposizioni di legge, con particolare riferimento alla verifica della formazione erogata in materia di sicurezza ed ai provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza. In entrambi i settori, il sistema di qualificazione determina l’esclusione dal mercato di quelle aziende che operano in sistematica violazione delle norme a tutela della sicurezza dei lavoratori, i quali avranno certamente maggiori garanzie di effettività nella tutela dei propri diritti contrattuali e professionali, a partire dagli aspetti retributivi sino – appunto – a quelli più specificatamente concernenti la sicurezza e la qualità del lavoro. Oltre a questi due settori, individuati dal legislatore proprio per le loro caratteristiche, altri sono all’attenzione della Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro istituita presso il Ministero del Lavoro proprio con il compito di definire i criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

***4. Ad oggi la qualificazione in questi settori non è ancora operativa. Quali sono state le criticità riscontrate dalle parti sociali e quali gli scenari ipotizzabili per il Suo settore?***

Sono trascorsi circa 4 anni dal decreto legislativo n.106 del 2009 e ad oggi la qualificazione delle imprese non è ancora operativa. Nel frattempo la crisi economico-finanziaria ha messo in ginocchio il sistema produttivo nazionale. Nel nostro settore, la crisi del turismo e gli interventi legislativi in materia di “spending review” (Legge n.135 del 2012) e di “stabilità” (Legge n.228 del 2012) hanno generato flessioni di fatturato fino al 20% ed incentivato la concorrenza sleale. Indubbiamente, se il sistema di qualificazione avesse visto la luce entro i tempi previsti – i 12 mesi dall’entrata in vigore del decreto legislativo n.106 del 2009 – avrebbe consentito almeno di arginare il fenomeno con indubbi vantaggi sia sul piano produttivo sia sul piano sociale, considerato gli enormi costi che tutto ciò genera alla collettività. Sul fronte della qualificazione, il nostro settore è maturo. L’EBLI – l’Ente Bilaterale del settore – ha sostenuto il progetto e le OO.SS. Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uilta-Uil hanno a più riprese condiviso con noi azioni di sollecitazione nei confronti del Ministro Fornero affinché il sistema di qualificazione fosse urgentemente disciplinato con decreto del Presidente della Repubblica, così come previsto dall’art.6 T.U. n.81 del 2008. Nel nostro settore, la certificazione – vista come qualificazione delle imprese – si sviluppa in un’ottica di eccellenza organizzativa e di parametrizzazione dei modelli contrattuali ed organizzativi alle reali esigenze, dimensioni e caratteristiche produttive delle imprese. È finalizzata a garantire un posizionamento distintivo sul mercato dell’impresa che si avvale di standard contrattuali ed organizzativi certificati, affinché la stessa possa godere di un vantaggio competitivo e crescente. Il vantaggio competitivo passa attraverso l’attrazione e la fidelizzazione di risorse umane e professionali sul mercato, la stabilità dei contratti stipulati, l’efficacia dei modelli organizzativi per una migliore gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, l’aumento della produttività e della qualità aziendale, l’esclusione del committente dalla responsabilità solidale oltre alla riduzione della vertenzialità con relativo beneficio di riduzione dei costi associati alle problematiche di natura giuslavoristica.

***5. In attesa che i sistemi di qualificazione diventino operativi, come si sono mosse le parti sociali e le istituzioni per rendere più efficiente il mercato? Quali gli strumenti alternativi?***

In attesa che le Istituzioni e gli organi di governo facciano la loro parte, con il sindacato stiamo lavorando ad una norma pattizia di autoregolamentazione del settore sulla falsariga di quanto previsto dal sistema di qualificazione delle imprese. Il mercato, al momento, è privo di ogni forma di incentivo all'efficienza. La parola d'ordine è taglio (trasversale) della spesa pubblica e riduzione dei corrispettivi d'appalto, senza alcun intervento di razionalizzazione e di tutela del mercato.

***6. I sistemi di qualificazione previsti dal Testo Unico costituiscono solo elemento preferenziale ai fini della partecipazione ad appalti e subappalti e per l'ottenimento di agevolazioni. Come giudica questo aspetto?***

È come dire che “si può preferire” di applicare la legge. O che la trasparenza rappresenta un requisito preferenziale e non sostanziale. D'altronde un T.U. sulla sicurezza che all'art.14, co.1, rubricato “*Disposizioni di contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*” ammette il 20% di lavoro nero, la dice lunga.

***7. Con riferimento all'edilizia, la c.d. “patente a punti” è stata individuata come lo strumento più idoneo per la qualificazione delle imprese. Quali sono le Sue valutazioni in merito? Quali le sue potenzialità?***

Il nome “patente a punti” evoca lo strumento previsto per gli automobilisti dal codice della strada. In effetti, il meccanismo su cui esso si fonda è analogo e prevede l'attribuzione di un punteggio iniziale all'operatore, punteggio che poi può essere decurtato per accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. L'azzeramento del punteggio, per ripetute violazioni, determina l'impossibilità per l'imprenditore edile e per il lavoratore autonomo di continuare a svolgere attività nel settore, fermo restando la possibilità di recuperare il punteggio anche attraverso percorsi di formazione. L'accostamento al codice della strada mi piace molto. La sicurezza non può e non deve avere confini. In tal senso, dovrebbe essere definito un sistema di prevenzione e protezione unico, internazionale. La segnaletica, come per quella stradale, ad esempio, dovrebbe essere uguale dovunque ed immediatamente riconoscibile. Tra l'altro, ciò consentirebbe anche importanti economie di scala. Le potenzialità dipendono molto dalla sensibilità dei decisori politici, delle istituzioni e delle parti sociali a lavorare verso un reale cambiamento. La sicurezza sul lavoro prima di essere un obbligo deve essere un dovere morale del buon padre di famiglia oltre ad indicare il livello di senso civico e culturale di un Paese.

***8. Con la firma nel 2011 dell'avviso comune sulla patente a punti sembrava si fosse ad un passo dal recepimento in un DPR. In quella circostanza, le rappresentanze artigiane hanno deciso però di non firmare. Quali sono stati gli aspetti più delicati della trattativa e sui quali non si è giunti ad una mediazione?***

Gli artigiani, pur condividendo la finalità di migliorare la sicurezza nei cantieri, hanno manifestato alcune perplessità in merito a:

- a) introduzione di nuovi oneri burocratici in un mercato già iper normato ed in crisi;
- b) estensione della patente a tutte le imprese operanti nella filiera delle costruzioni (compresi, ad esempio, gli impiantisti). La patente dovrebbe essere limitata alle sole imprese del settore dell'edilizia e non anche a tutti i professionisti che operano nel cantiere;

Inoltre,

- a) un organismo pubblico dovrebbe gestire il meccanismo del punteggio;
- b) sarebbe opportuno regolamentare a livello generale l'accesso alla professione di imprenditorie edile.

Cna e Confartigianato per questi motivi hanno ritenuto di dover sospendere la propria partecipazione al tavolo sulla patente a punti.

***9. Quali problemi creerebbe una sua sperimentazione senza il sistema degli artigiani? Ritiene inoltre possibile per le parti sociali individuare strade alternative al recepimento in un DPR per dare concreto avvio alla patente, come ad esempio una via pattizia?***

Le aziende artigiane costituiscono una porzione molto rilevante del settore edile. Per questo, escludere tali operatori dalla sperimentazione di un così importante strumento per la regolazione del mercato dell'edilizia potrebbe indebolire le potenzialità della patente a punti. Vero è, tuttavia, che la resistenza di alcune parti sociali non dovrebbe paralizzare del tutto iniziative di prevenzione degli infortuni sul lavoro. Introdurre la patente a punti attraverso un accordo tra le parti sociali potrebbe senz'altro essere un'opzione utile ad una prima sperimentazione. Come dicevo prima, nel nostro settore, in attesa che le Istituzioni e gli organi di governo facciano la loro parte, con il sindacato stiamo lavorando ad una norma pattizia di autoregolamentazione, nella quale siano individuati i requisiti che, tanto da un punto di vista giuslavoristico, quanto sotto un profilo tecnico-qualitativo, contraddistinguono un'impresa qualificata.

N.7 Intervista a Mauro Livi, Segretario nazionale Fillea – Cgil

***1. Che cos'è e come funziona il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi introdotto dal Testo Unico di salute e sicurezza?***

È un tentativo di (ri)mettere al centro la questione della sicurezza per rispondere alle necessità del settore. L'obiettivo è di arrivare ad una qualificazione delle imprese e dell'intero sistema partendo dalla questione della sicurezza, che da sempre è peculiare del settore edile. Si vuole rispondere alle esigenze del mercato, anche delle stesse imprese che spesso lamentano una concorrenza sleale subita da chi per scelta non si sobbarca gli oneri della sicurezza.

***2. A cosa serve questo strumento e perché il legislatore ha ritenuto necessario l'inserimento di una sua specifica normativa?***

Gli strumenti ad oggi adottati non hanno ottenuto i risultati sperati. Con riferimento al nostro settore, il principale problema è il numero elevato, direi quasi spropositato, delle imprese. La necessità è quindi anche quella di una selezione delle imprese perché queste – in prospettiva di sicurezza, ricerca e maggiore investimenti – possano davvero garantire ottimi standard a sé stesse ed ai loro lavoratori. Le imprese oggi invece si muovono in una direzione opposta e tendono ad essere piccole, se non piccolissime, e spesso non possono quindi garantire nemmeno standard minimi. Inoltre, sottolineo un altro fattore critico per il settore che come parti sociali speriamo di arginare anche grazie alla qualificazione: oggi dare avvio ad un'impresa edile è alla portata di chiunque poiché è sufficiente aprire una posizione presso la Camera di Commercio. Questo ovviamente frammenta e depotenzia il settore nel suo complesso e soprattutto non aiuta le imprese ad investire sulla sicurezza in una logica di lungo periodo. Con la qualificazione, si vuole scardinare questo meccanismo e richiedere a chi vuole operare nel settore requisiti minimi di esperienza, capacità e professionalità tali da renderlo – appunto – qualificato.

***3. Perché proprio i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell'edilizia sono stati individuati per avviare lo strumento? Perché questi e non altri?***

Per l'edilizia, torno a ripetere, il problema è l'elevato tasso infortunistico: non possiamo più considerare come un caso un incidente perché l'incidente è la conseguenza di questo nostro sistema produttivo e della non

adeguata preparazione dei soggetti a svolgere un lavoro di per sé pericoloso. La qualificazione nel nostro settore poi aiuterebbe anche molto a capire meglio che cos'è oggi il cantiere, a fare chiarezza sui soggetti che vi si intrecciano: è quel luogo diverso da qualche anno fa, è sempre in movimento, ed è lì che si annida il problema ed è lì che succede l'incidente.

***4. Ad oggi la qualificazione in questi settori non è ancora operativa. Quali sono state le criticità riscontrate dalle parti sociali e quali gli scenari ipotizzabili per il Suo settore?***

Il fatto che non si sia riusciti ad avere uno strumento su cui abbiamo lavorato molto, credo risponda a valutazioni di natura sia politica che economica: ci sono molte "forze" che hanno l'obiettivo di lasciare le cose esattamente così come sono ora per fare i loro interessi. Cosa intendo dire? Gli interessi sono quelli di realizzare l'opera con costi sempre più bassi e di essere competitivi a danno della sicurezza.

***5. In attesa che i sistemi di qualificazione diventino operativi, come si sono mosse le parti sociali e le istituzioni per rendere più efficiente il mercato? Quali gli strumenti alternativi?***

Intanto si è cercato di puntare al rafforzamento di tutti gli strumenti attuali: mi riferisco in modo specifico e particolare al DURC. Tuttavia, in alternativa come parti sociali, stiamo cercando di agire sul versante contrattuale: esigere che chi lavora in edilizia adotti il contratto edile per evitare il fenomeno della fuga dal contratto. Un altro strumento alternativo e per la nostra esperienza molto valido è quello dei protocolli di legalità con cui alle controparti, alle stazioni appaltanti pubbliche ed alle istituzioni chiediamo di condividere alcune particolari attenzioni alla sicurezza. Il problema è che purtroppo questo strumento non è omogeneamente diffuso e constatiamo una situazione che potremmo definire "a macchia di leopardo": solo a titolo esemplificativo, cito il caso di RFI con cui non siamo ad oggi riusciti a stipulare un protocollo generale e che ci costringe quindi a procedere su singoli cantieri di volta in volta, con singoli protocolli. Infine, chiediamo oramai da tempo alle istituzioni di semplificare e di snellire l'attuale sistema burocratico.

***6. I sistemi di qualificazione previsti dal Testo Unico costituiscono solo elemento preferenziale ai fini della partecipazione ad appalti e subappalti e per l'ottenimento di agevolazioni. Come giudica questo aspetto?***

Credo che se attraverso tutti gli strumenti che ho precedentemente citato, e la qualificazione in particolare, si riesce a limitare – regolandola - la partecipazione a gare di appalto di alcune imprese, l'essere solo titolo preferenziale non dovrebbe nel concreto creare particolari ostacoli o problemi. Vedo però un grande rischio: se la qualificazione è la conseguenza di un rapporto esclusivo fra soggetti privati (che possono anche avere interessi comuni) si possono profilare convergenze “spurie”, definiamole così. Ritengo sarebbe opportuna la presenza di un ente terzo, di un ente pubblico in grado di garantire a tutte le parti coinvolte l'imparzialità ed il collegamento non anomalo di determinati interessi.

***7. Con riferimento all'edilizia, la c.d. “patente a punti” è stata individuata come lo strumento più idoneo per la qualificazione delle imprese. Quali sono le Sue valutazioni in merito? Quali le sue potenzialità?***

Lo strumento è senza dubbio positivo. Abbiamo fatto un lungo percorso per la sua definizione e l'obiettivo era quello di dotare l'intero comparto delle costruzioni di uno strumento omogeneo. Le parti quindi hanno liberamente scelto di dotarsi di uno strumento! L'unico aspetto che ritengo di complicazione è nella sua gestione: per poter tenere conto di tanti e diversi aspetti, abbiamo dovuto definire delle misurazioni rispetto ai punteggi che – bisogna ammetterlo – hanno dato vita ad uno strumento sulla carta molto burocratico.

***8. Con la firma nel 2011 dell'avviso comune sulla patente a punti sembrava si fosse ad un passo dal recepimento in un DPR. In quella circostanza, le rappresentanze artigiane hanno deciso però di non firmare. Quali sono stati gli aspetti più delicati della trattativa e sui quali non si è giunti ad una mediazione?***

Secondo me il punto più importante che ha fatto decidere agli artigiani di non sottoscrivere l'accordo non riguarda in sé per sé la patente a punti: mi sento piuttosto di dire che a far prendere una decisione in tal senso è stato un ragionamento di più ampio respiro sul sistema complessivo delle relazioni sindacali e sul ruolo che nella gestione della patente a punti avrebbe avuto il nostro sistema bilaterale.

Gli artigiani lamentano che il sistema bilaterale non è partecipato in ugual modo da tutte le parti sociali del settore. Ecco quindi il vero nodo del problema: non vogliono demandare ad un sistema bilaterale che non li vede rappresentati la gestione di parti importanti della patente a punti.

In secondo luogo, le associazioni artigiane avevano da tempo intrapreso un percorso per la qualificazione delle imprese in Parlamento, con uno specifico disegno di legge che molto probabilmente entrava – ovvero poteva entrare in conflitto - con l'avviso comune sulla patente.

***9. Quali problemi creerebbe una sua sperimentazione senza il sistema degli artigiani? Ritiene inoltre possibile per le parti sociali individuare strade alternative al recepimento in un DPR per dare concreto avvio alla patente, come ad esempio una via pattizia?***

Una sua sperimentazione che non veda coinvolti gli artigiani, io credo inneschi quello che senza ombra dubbio potremmo definire un gioco al massacro. È infatti nel cantiere che tutto si riunisce e trova una sintesi ed è nel cantiere che la patente a punti deve trovare effettiva applicazione. La strada maestra, che poi è la strada da sempre percorsa dal sindacato, è la mediazione e la convergenza fra tutte le posizioni in campo. Si devono evitare le forzature e non è possibile ragionare in una logica di esclusione. Siamo ad oggi un uno stallo e per questo probabilmente la forma pattizia è quella che davvero può aiutare a sbloccare la situazione.

N.8 Intervista a Enzo Pelle, Segretario nazionale Filca – Cisl

***1. Che cos'è e come funziona il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi introdotto dal Testo Unico di salute e sicurezza?***

Il Testo Unico ha introdotto una idea nuova di qualificazione che da tempo era fortemente voluta dalle parti sociali. Abbiamo sempre ritenuto infatti che fosse necessario creare un strumento, per così dire dinamico, che potesse regolare il settore, non certo bloccarlo. Volendone dare una definizione, credo che questa ben potrebbe essere che la qualificazione è lo strumento in grado misurare il grado di affidabilità delle imprese. Alla domanda sul suo funzionamento, e quindi ai suoi propri interni meccanismi, non posso rispondere perché ad oggi, la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi non è ancora operativa nonostante molte discussioni tra le parti sociali e le istituzioni.

***2. A cosa serve questo strumento e perché il legislatore ha ritenuto necessario l'inserimento di una sua specifica normativa?***

Il legislatore ha individuato una specifica normativa per via dell'elevato rischio infortunistico del settore edile. Si doveva quindi agire, dare un forte segnale sul versante della salute e della sicurezza e provare a mettere in campo uno strumento completamente nuovo. Il legislatore del 2008, accogliendo le istanze e le preoccupazioni delle parti sociali, ha delineato all'articolo 27 del Testo Unico uno strumento che dobbiamo quanto prima sperimentare per verificarne la concreta fattibilità e, nel caso, procedere al suo miglioramento con le necessarie modifiche.

***3. Perché proprio i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell'edilizia sono stati individuati per avviare lo strumento? Perché questi e non altri?***

Alcuni settori da sempre meritavano una particolare attenzione: non pensiamo solo agli infortuni in edilizia, ma consideriamo che anche la sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico è un settore altamente complesso. Inoltre non si dimentichi che la volontà di creare uno strumento di qualificazione specifico è stata più volte sollevata dalle parti sociali del settore: è evidente quindi che il legislatore ha voluto accogliere e recepire le preoccupazioni di sindacati ed associazioni datoriali, in questo mostrando una

sensibilità ed una propensione all'ascolto molto forti verso le istanze dei settori.

***4. Ad oggi la qualificazione in questi settori non è ancora operativa. Quali sono state le criticità riscontrate dalle parti sociali e quali gli scenari ipotizzabili per il Suo settore?***

Nonostante le divergenze che le parti sociali hanno avuto al loro interno, la mediazione è stato un obiettivo da sempre perseguito. Abbiamo rischiato, e lo si rischia tuttora, di non arrivare ad un punto decisivo, ma questo non lo possiamo più permettere. Abbiamo ad oggi troppi problemi irrisolti nel settore e siamo convinti che la qualificazione possa essere di aiuto in tal senso. Invito ad un ragionamento in particolare sul cantiere: il cantiere deve essere in qualche modo ridefinito, bisogna ricomporre ad unità tutte le divergenze che nel cantiere esistono, si moltiplicano e creano incertezza (sul versante della responsabilità e della salute e sicurezza), dobbiamo arginare il fenomeno della fuga contrattuale e dobbiamo trovare un modo – la qualificazione appunto – per cui tutti i soggetti che operano nel cantiere adottino uguali standard di sicurezza.

***5. In attesa che i sistemi di qualificazione diventino operativi, come si sono mosse le parti sociali e le istituzioni per rendere più efficiente il mercato? Quali gli strumenti alternativi?***

Parto affermando che dobbiamo continuare a focalizzarci sulla patente a punti perché quello è lo strumento fondamentale. Non dobbiamo distogliere l'attenzione da questo strumento e non dobbiamo rinunciare al grande lavoro fino ad oggi portato avanti. Non ritengo opportuno infatti inserire nel sistema edile altri strumenti, perché il rischio concreto è quello di appesantire eccessivamente il tutto. E questo è esattamente quello che non vogliamo. Nel frattempo certo, ci siamo mossi in una specifica direzione, ovvero quella di migliorare e rafforzare gli strumenti operativi fin qui adottati, e voglio esplicitamente riferirmi ai nostri rappresentanti per la sicurezza (oggi veri e propri professionisti) nonché ai nostri enti bilaterali dedicati come i CTP.

***6. I sistemi di qualificazione previsti dal Testo Unico costituiscono solo elemento preferenziale ai fini della partecipazione ad appalti e subappalti e per l'ottenimento di agevolazioni. Come giudica questo aspetto?***

Se facciamo riferimento ai sistemi di qualificazione genericamente intesi, il loro essere titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti ed agevolazioni è certamente un aspetto che diminuisce la portata innovativa della norma. Il rischio infatti è quello di non far decollare la qualificazione e di rendere – se non vano – molto meno efficace lo strumento individuato all'articolo 27. Se invece ci si riferisce elusivamente alla qualificazione nel settore edile mi permetto di avanzare anche in questa sede un'osservazione che già ho avuto modo di condividere con le altre parti sociali in Commissione Consultiva: la patente a punti non può essere considerata elemento preferenziale. Deve essere considerata elemento obbligatorio. Dalla lettura del dato legislativo, si può ben capire il perché di questa mia affermazione: quel *“fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis”* – e quindi fermo restando il sistema di qualificazione in edilizia - vuol indicare che tutto il resto è preferenziale, ma certo non la qualificazione del settore che rappresento.

***7. Con riferimento all'edilizia, la c.d. “patente a punti” è stata individuata come lo strumento più idoneo per la qualificazione delle imprese. Quali sono le Sue valutazioni in merito? Quali le sue potenzialità?***

Da quando Domenico Pesenti è stato eletto segretario generale della Filca, la nostra organizzazione parla e si preoccupa di patente a punti attraverso un cammino che abbiamo sin dall'inizio condiviso con le altre parti sociali del settore. Siamo per questo convinti che uno strumento simile non serva solo a qualificare il settore da un punto di vista della sicurezza, ma che sia anche importante, ad esempio, per la stabilità dello stesso. Una qualificazione ben attuata aiuterebbe non poco a (ri)strutturare il settore che oggi invece è fortemente frammentato, potremmo anche dire destrutturato. Oggi è troppo facile aprire un'impresa edile.

***8. Con la firma nel 2011 dell'avviso comune sulla patente a punti sembrava si fosse ad un passo dal recepimento in un DPR. In quella circostanza, le rappresentanze artigiane hanno deciso però di non firmare. Quali sono stati gli aspetti più delicati della trattativa e sui quali non si è giunti ad una mediazione?***

Gli artigiani ritengono che in questo momento di crisi, la patente risulti un ulteriore aggravio, in termini economici e burocratici, per le imprese da loro rappresentate. Da parte di Confindustria invece, credo che la diffidenza maggiore sia legata al fatto che noi – parti sociali che abbiamo sottoscritto l'avviso comune - abbiamo da sempre puntato su un sistema di qualificazione

esigibile nella stessa misura da tutti i soggetti che entrano a lavorare nel cantiere. La patente a punti su cui noi abbiamo lavorato infatti è uno strumento che deve poter valere nei confronti di qualsiasi soggetto che compie lavori edili. Non abbiamo mai avuto la pretesa che un'azienda, ad esempio chimica, adottasse il nostro stesso sistema di qualificazione; avevamo infatti proposto che, dopo un congruo periodo di sperimentazione della patente, i settori che non si fossero autonomamente dotati un loro specifico sistema di qualificazione potessero utilizzare quello edile (certo adeguatamente adattato alle loro istanze e necessità). Per questo noi ne chiedevamo una sperimentazione, per questo esigevamo una fase transitoria, per dare la possibilità a noi parti sociali direttamente coinvolte il tempo di capirne la fattibilità ed agli altri il tempo di adeguarsi.

***9. Quali problemi creerebbe una sua sperimentazione senza il sistema degli artigiani? Ritiene inoltre possibile per le parti sociali individuare strade alternative al recepimento in un DPR per dare concreto avvio alla patente, come ad esempio una via pattizia?***

Partiamo dalla considerazione che siamo in fortissimo ritardo rispetto a quanto ci viene chiesto nel Testo Unico salute e sicurezza; dobbiamo chiudere la partita e dobbiamo smussare le divergenze al nostro interno. È necessaria la sperimentazione della patente a punti, nella speranza che le diffidenze delle rappresentanze artigiane possano essere smentite dai fatti e dalla conclamata bontà dello strumento. Detto questo però, non è possibile una piena ed efficace attuazione della patente a punti senza gli artigiani. Per quanto riguarda la possibilità di un recepimento in via pattizia, devo ammettere che purtroppo non vedo molti spazi. Credo infatti sia di nuovo fondamentale l'intervento mediatore delle istituzioni perché ad oggi non ritengo ci siano margini di dialogo fattivo.

N.9 Intervista a Fabio Pontrandolfi, dirigente Area relazioni industriali, sicurezza e affari sociali, Confindustria

***1. Che cos'è e come funziona il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi introdotto dal Testo Unico di salute e sicurezza?***

In generale il sistema di qualificazione è un obbligo che deriva dall'articolo 26 del Testo Unico ma che in realtà esisteva già nell'articolo 7 del decreto legislativo n.626 del 1994 perché negli appalti, il datore di lavoro doveva sempre verificare la qualificazione delle imprese cui si voleva rivolgere perché è evidente che proprio nell'appalto c'è un contatto tra imprese differenti che si manifesta nel fatto che il datore di lavoro affida l'esecuzione ad un operatore diverso da se stesso, e che quindi non conosce! In attesa che si attui la delega alla Commissione Consultiva Permanente, i criteri sono gli stessi dell'articolo 7 del d.lgs. 626 del 1994 (iscrizione alla Camera di Commercio e l'acquisizione dell'autocertificazione). Parliamo quindi di qualificazione nel senso di conoscenza degli elementi di qualità ed anche il coordinamento tra le aziende chiamate ad operare nell'appalto. Il sistema di qualificazione che invece è stato introdotto dal decreto n.81 del 2008 e demandato alla Commissione Consultiva, purtroppo di fatto non esiste. Non abbiamo un documento condiviso perché la materia è molto complessa e l'ostacolo maggiore, il punto più delicato, è quello contrattuale su cui, ovviamente, non si vuole e non si può incidere (bisogna infatti tenere nettamente distinti aspetti contrattuali ed aspetti prevenzionali). Siamo in attesa che la Commissione Consultiva Permanente identifichi e stabilisca da un lato quali sono i settori in cui dare avvio alla qualificazione, e dall'altro quali le modalità operative della stessa.

***2. A cosa serve questo strumento e perché il legislatore ha ritenuto necessario l'inserimento di una sua specifica normativa?***

Se ragioniamo in una logica di appalto, risultano evidenti il ruolo e le potenzialità della qualificazione, ovvero, come già accennavo, garantire che nei luoghi del committente entrino solo aziende che hanno tutti requisiti di legge. Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi così come delineato all'articolo 27 del Testo Unico salute e sicurezza è, quindi, importante, ma dobbiamo rispettare le indicazioni della legge. Proprio a questo proposito c'è un contrasto che non so come e se sarà possibile sanare tra l'articolo 27 ed il suo precedente: il 27 prevede che la Commissione individui i settori in cui far operare la qualificazione, mentre il 26 che la qualificazione

valga per tutti (grazie al rimando all'articolo 6, comma 8, lettera g). Siamo davanti ad una sorta di corto circuito normativo. Si dovrà dare avvio a due diversi modi di agire: il primo, ex articolo 26, facente riferimento ad una qualificazione valevole per i settori non individuati dalla Commissione (e quindi basato sul possesso dell'iscrizione alla Camera di Commercio e dell'autocertificazione) ed un secondo, invece, specifico per quei settori individuati dalla Commissione.

***3. Perché proprio i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e dell'edilizia sono stati individuati per avviare lo strumento? Perché questi e non altri?***

I settori non sono stati indicati secondo un criterio predeterminato, ma si è fatto riferimento alla sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico ed all'edilizia – che possiamo definire settori “pilota” - perché in quelli c'era una particolare esigenza di trasparenza e di razionalizzazione. Entrambi infatti sono molto complessi e frammentati e presentano quindi un elevato tasso di rischio. Il settore dell'edilizia poi, è tipico da questo punto di vista perché la compresenza in cantiere di tanti e diversi soggetti determina un'alta percentuale di rischio. Potremmo ben dire a questo riguardo che la patente a punti è un sistema specifico all'interno di un sistema particolare, come quello delineato all'articolo 27.

***4. Ad oggi la qualificazione in questi settori non è ancora operativa. Quali sono state le criticità riscontrate dalle parti sociali e quali gli scenari ipotizzabili per il Suo settore?***

Non sono operativi per via dello stallo in Commissione Consultiva. Ci sono infatti molti problemi: uno di questi, l'ambito applicativo della patente a punti. A nostro giudizio l'ambito di applicazione della patente a punti è l'edilizia e tutto ciò che può essere previdenzialmente inquadrato come edile. Concordiamo sulla necessità di formare adeguatamente chi opera in cantiere, ma la strada da percorrere è un'altra: il primo aspetto, un aspetto di fondo di tutta la materia della sicurezza, è distinguere le responsabilità. Cominciamo ad affermare il “chi fa che cosa”, stabiliamo responsabilità personali ed individuali usando quindi appieno le potenzialità dei modelli organizzativi per evitare la continua commistione di responsabilità. Solo se riusciamo a percorrere questa strada, la patente a punti ha un senso. Non si può pretendere infatti che tutte le imprese che operano in un determinato cantiere abbiano la patente a punti, ma si può pretendere che nel momento dell'incontro tra imprese diverse ognuna possa

dimostrare di essere qualificata. Due sono quindi gli scenari ipotizzabili: pensare un ordinato sistema di qualificazione in cui ogni settore, portatore di peculiarità, si qualifica secondo le sue esigenze, nel momento in cui le aziende si incontrano; ovvero creare un sistema unico di qualificazione che sia valido per tutti. Tuttavia, questa seconda ipotesi non è desumibile dal dato legislativo, poiché la *volutas legis* ci fa intendere che la patente a punti è valida solo per il settore edile e non per altri settori.

***5. In attesa che i sistemi di qualificazione diventino operativi, come si sono mosse le parti sociali e le istituzioni per rendere più efficiente il mercato? Quali gli strumenti alternativi?***

Confindustria sta cercando di puntare sulla certezza del diritto, sugli ambiti di competenza, sulla responsabilità e sulla certezza dei nessi di causalità. Prendo in prestito le parole ed il pensiero del Professor Vallebona che a riguardo ha definito “incivile” lo stato attuale basato non su un nesso eziologico forte, ma su un qualsiasi nesso di con-causalità. Inoltre bisognerà trovare un modo condiviso per realizzare i sistemi di qualificazione. Si potrà provare a ripartire da dove anche l’ANCE ed alcune parti sociali del settore edile si sono fermate e da lì proseguire per un confronto che davvero possa coinvolgere tutte le altre realtà aziendali. Preme sottolineare inoltre, che al momento, pur non essendo operativi i sistemi di qualificazione ex Testo Unico, ci sono molte aziende (soprattutto quelle più avvedute, grandi e strutturate) che hanno già dei sistemi di qualificazione ben approfonditi e puntuali che le garantiscono nei confronti soprattutto di chi vince l’appalto. Stiamo lavorando molto anche da un punto di vista formativo, agendo, come Confindustria, nei confronti dei datori di lavoro e degli imprenditori: serve un vero e proprio cambiamento culturale, serve aver chiari quali sono gli obblighi di ciascuno, gli impegni e quindi è necessario agire sui comportanti. Di conseguenza, è fondamentale che non solo i datori, ma anche i lavoratori siano responsabilizzati, che abbiano prontezza dei rischi (così come specificato anche chiaramente dal Testo Unico) in modo che tutti i soggetti abbiano prontezza dei propri obblighi. In questo senso mi piace spesso parlare di “qualificazione dei comportamenti”. Purtroppo, fintanto che questo passaggio non avverrà, fintanto che questo passaggio culturale non ci sarà, parlare di mera qualificazione delle imprese è riduttivo.

***6. I sistemi di qualificazione previsti dal Testo Unico costituiscono solo elemento preferenziale ai fini della partecipazione ad appalti e subappalti e per l’ottenimento di agevolazioni. Come giudica questo aspetto?***

Anche sotto questo specifico aspetto, faccio notare una contraddizione: se da un lato l'articolo 26 del Testo Unico chiaramente esplicita che tutte le aziende devono essere qualificate, poi l'articolo 27 afferma che questa qualificazione costituisce solo titolo preferenziale. Delle due l'una. Da un parte si richiede la qualificazione, ma dall'altra è come se si tirasse il freno perché gli si attribuisce un valore meramente preferenziale. Aggiungo, infine, che su questo specifico aspetto, abbiamo dei vincoli di matrice europea che non possiamo non rispettare rischiando di bloccare l'accesso al mercato e di incidere quindi anche sul principio di libera concorrenza.

***7. Con riferimento all'edilizia, la c.d. "patente a punti" è stata individuata come lo strumento più idoneo per la qualificazione delle imprese. Quali sono le Sue valutazioni in merito? Quali le sue potenzialità?***

La patente a punti, come qualsiasi altro strumento che responsabilizza, sicuramente aiuta a creare una diversa cultura degli obblighi di salute e sicurezza. Il vero problema è il suo essere molto incentrato sull'aspetto sanzionatorio. Personalmente, giudico le sanzioni come una estrema ratio. Il problema, torno a ripetere ancora una volta, è la logica sottesa al Testo Unico: non si può continuare ad agire – come invece mi sembra agisca la patente – in una logica di deterrenza: auspico si possano creare strumenti per agire a monte e non più solo e soltanto a valle (iniziamo con un'adeguata formazione, usiamo i modelli organizzativi, che ci sia la certezza della sanzione e delle responsabilità).

***8. Con la firma nel 2011 dell'avviso comune sulla patente a punti sembrava si fosse ad un passo dal recepimento in un DPR. In quella circostanza, le rappresentanze artigiane hanno deciso però di non firmare. Quali sono stati gli aspetti più delicati della trattativa e sui quali non si è giunti ad una mediazione?***

Queste sono valutazioni che mi permettono di rimandare all'ANCE ed alle associazioni artigiane. So che queste ultime non hanno gradito l'essere state tenute fuori. Penso che il vero problema sia questo, ma non so dire se ci sono state anche altre questioni di merito, oltre a quanto ho già accennato precedentemente rispetto all'ambito di applicazione della patente.

***9. Quali problemi creerebbe una sua sperimentazione senza il sistema degli artigiani? Ritiene inoltre possibile per le parti sociali individuare strade***

***alternative al recepimento in un DPR per dare concreto avvio alla patente, come ad esempio una via pattizia?***

Non è interesse di nessuno approvare un documento non condiviso da tutte le parti sociali interessate al settore. Faccio inoltre notare che se l'iter dell'avviso comune dovesse procedere e quindi vedere il recepimento in un DPR, il problema del suo ambito applicativo non si porrebbe perché quel DPR si applicherebbe a tutti – quindi anche a quelle parti sociali dell'edilizia che non lo hanno inizialmente condiviso. La via pattizia poi è certamente percorribile.

**ALL. 2 PROTOCOLLO SULLA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E DEI  
LAVORATORI AUTONOMI NEL SETTORE DELLA SANIFICAZIONE DEL TESSILE E  
DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO**

lezione Rev. 8/4/13

### **Protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico**

Le Parti Sociali nazionali, Assosistema, Femca Cisl, Filctem Cgil e Uiltec Uil, nel ribadire la condivisione dell'obiettivo di accrescere la tutela dei lavoratori e di lotta ai fenomeni di illegalità, concorrenza sleale e lavoro sottocosto, concordano di introdurre un differente regime di solidarietà esclusivamente per i contratti di appalto e subappalto stipulati con aziende virtuose del settore che applicano le leggi vigenti in materia di lavoro ed il presente contratto collettivo nazionale di lavoro.

Ai fini e per gli effetti dell'articolo 4, comma 31, della legge n. 92/2012, sono escluse dal regime della responsabilità solidale degli appalti di cui all'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 e successive modifiche e integrazioni, le imprese appaltanti che abbiano affidato l'esecuzione dell'appalto ad aziende del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini (sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico) che siano qualificate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 81/2008 e successive modifiche e integrazioni.

In attesa della attuazione di detta disposizione, sono altresì escluse dal regime della responsabilità solidale di cui al comma che precede, le aziende appaltanti che abbiano affidato l'esecuzione dell'appalto ad aziende del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, associate ad Assosistema, che applicano integralmente il presente contratto collettivo e che adottano su base volontaria il sistema di qualificazione delle imprese previsto dall'accordo tecnico - allegato al presente protocollo - redatto sulla base della disciplina di cui all'articolo 27 del decreto legislativo n. 81/2008 e successive modifiche e integrazioni, come tale comprensivo di un sistema di controllo e verifica della regolarità complessiva degli appalti.

Le disposizioni dei commi che precedono si applicano anche in caso di eventuale subappalto ovvero di affidamento nell'ambito di un consorzio e/o rete di impresa. In queste ipotesi la adozione volontaria da parte della impresa esecutrice dell'appalto libera da responsabilità solidale tanto l'appaltatore/subappaltante quanto l'appaltante principale.

#### **DISPOSIZIONI APPLICATIVE**

Le disposizioni dei commi che precedono non trovano in ogni caso applicazione con riferimento ad imprese appaltanti e appaltatrici che, nel corso dell'anno solare precedente, siano risultate gravemente inadempienti in relazione ai trattamenti retributivi e contributivi dovuti ai propri dipendenti. La valutazione della gravità dell'inadempimento, anche nella ipotesi di mero ritardo dei pagamenti dovuti, è rimessa ad insindacabile giudizio di una commissione bilaterale composta da rappresentanti delle parti sociali sottoscriventi il presente contratto collettivo di lavoro.

Le parti si impegnano entro tre mesi dalla stipula della presente intesa, di definire modalità e procedure di applicazione di quanto qui convenuto e, in applicazione di quanto previsto in allegato al presente protocollo, di: a) individuare criteri di attivazione delle strutture abilitate alla qualificazione delle imprese; b) regolamentare funzioni e compiti della Commissione bilaterale di cui al precedente comma e della Commissione di verifica di cui all'art. 3 del Protocollo allegato; c) predisporre interventi finalizzati ad una maggiore tutela dei lavoratori.

Le parti, convengono altresì che nel corso di sperimentazione del presente protocollo potranno intervenire per modificare e/o integrare i criteri e i requisiti di cui all'art.2 dell'allegato al presente protocollo.

Resta comunque inteso che il presente accordo non può ~~comunque~~ modificare quanto stabilito dalla legge sulla responsabilità in solido nel caso in cui l'azienda qualificata risultasse inadempiente nei confronti dei lavoratori.

A3

S

fp

B

B06.2d3  
1

## ALLEGATO AL PROTOCOLLO

### INTESA SULLA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE DI SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO

Visti gli articoli 6, comma 8, lettera g), 26 comma 1, lettera a), e 27 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modifiche e integrazioni (di seguito d.lgs. n. 81/2008).

Preso atto dei lunghi tempi di attesa e della attuale incertezza circa la attuazione delle relative disposizioni regolamentari.

Ritenuto fondamentale e non più rinviabile, per la qualità e regolarità del lavoro nelle imprese del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini (sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico), l'adozione di un sistema di qualificazione delle imprese del settore.

Le parti firmatarie della presente intesa intendono adottare, in via sperimentale e su base volontaria, un sistema di qualificazione delle imprese ai sensi della normativa citata e sulla base dei documenti sin qui prodotti nei tavoli tecnici attivati in sede ministeriale.

Le imprese che abbiano affidato l'esecuzione di un appalto ad aziende del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini che siano associate ad Assosistema e qualificate ai sensi e per gli effetti delle disposizioni qui di seguito contenute saranno esentate dal regime di responsabilità solidale di cui all'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 e successive modifiche e integrazioni ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4, comma 31, della legge n. 92/2012.

Il presente accordo individua altresì, in attesa della attuazione delle disposizioni di legge, i requisiti di idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o subappalto, sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 81/2008, nell'ambito del medesimo settore.

Per quanto non diversamente stabilito nel presente accordo sono fatte salve le disposizioni in materia di qualificazione previste dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, e per quanto altro non esplicitamente richiamato nella presente intesa si fa riferimento alle norme di legge.

#### Articolo 1

##### *Campo di applicazione*

1. Ai fini della presente intesa e per gli effetti legali e pattizi del CCNL di settore, le imprese di sanificazione, sterilizzazione del tessile e dello strumentario chirurgico sono individuate come tali esclusivamente tra quelle che effettuano l'intero ciclo di lavorazione per mezzo di macchinari e apparecchiature automatici che escludano l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione nonché validate ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati. L'attività svolta con le suddette attrezzature, risulterà, conseguentemente, rivolta a grandi committenze costituite, a titolo esemplificativo, da ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili, etc. ai sensi dell'articolo 49, comma 1, lett. a), della legge 1989, n. 88.

## Articolo 2

### *Criteri e requisiti per il riconoscimento della qualificazione*

1. Sono criteri aggiuntivi e requisiti **inderogabili** per il riconoscimento della qualificazione:
  - a) il rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori e, segnatamente, il compiuto svolgimento delle attività di informazione e formazione ai sensi degli artt. 34, 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008;
  - b) il rispetto delle previsioni normative in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva;
  - c) la presenza di personale prevalentemente a tempo indeterminato. Esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione per una percentuale non inferiore al 60% degli addetti; fatte salve le eccezioni previste all'art. 26 del ccnl vigente;
  - d) la idoneità allo svolgimento della attività di specifico riferimento, valutata tenendo conto del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008;
  - e) l'integrale applicazione degli accordi e contratti collettivi di riferimento, compreso il versamento della contribuzione all'Ente Bilaterale Nazionale di cui all'art. 4 del presente CCNL, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti;
  - f) l'assenza di condanne definitive in giudizio per comportamenti antisindacali o per licenziamenti discriminatori;
  - g) l'adozione, secondo le Linee Guida Assosistema, di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004 in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili trattati dalle imprese di sanificazione e sterilizzazione e di aver conseguito la certificazione RABC (Risk Analysis Biocontamination Control);
  - h) la certificazione, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. 276/2003, delle forme contrattuali flessibili utilizzate;
  - i) la certificazione dei singoli contratti di appalto o subappalto, fornitura, subfornitura e trasporto, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. 276/2003 e nei limiti di cui all'art. 27 del d.lgs. 81/2008.
2. Sono criteri e requisiti **preferenziali** per il riconoscimento della qualificazione:
  - a) l'adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001. Detti modelli si presumono idonei ove previamente assoggettati a procedure da apposite procedure di certificazione;
  - b) l'applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese.
3. Ai fini della presente intesa sono organi abilitati alla certificazione di cui alle lettere h) ed i) esclusivamente le Università pubbliche e gli enti bilaterali costituiti ex articolo 2, comma 1, lett. h), del d.lgs 276/2003.



### Articolo 3

#### *Procedura di qualificazione*

1. Le imprese che intendano avvalersi della procedura di qualificazione per le finalità di cui al presente accordo, devono presentare apposita istanza alla commissione di verifica di cui all'articolo 4 che potrà anche rinviare o avvalersi delle commissioni di certificazione indicate all'articolo 2, comma 3, della presente intesa a condizione che abbiano adottato apposito regolamento interno coerente ai contenuti della presente intesa.
2. La commissione adita effettua le necessarie verifiche per mezzo del proprio personale e rilascia, in coerenza con il proprio regolamento interno, apposita attestazione, che produce gli effetti di cui al presente accordo per il periodo di un anno dal rilascio.

### Articolo 4

#### *Commissione di verifica sui requisiti di qualificazione e rilascio del marchio sociale ed ambientale*

1. Al fine di garantire il controllo sul possesso dei requisiti per ottenere e mantenere la qualificazione, è istituita presso l'Ente Bilaterale Nazionale una commissione di verifica. Entro tre mesi dalla sottoscrizione della presente intesa, l'Ente Bilaterale Nazionale definisce un apposito regolamento interno e le procedure per il rilascio della relativa attestazione di qualificazione.
2. Le parti firmatarie si attiveranno, inoltre, presso i competenti Ministeri per discutere e concordare forme di collaborazione e di sostegno, anche finanziario, alle attività di controllo e monitoraggio suddetto.
3. Per le aziende che si sottoporranno volontariamente alle verifiche necessarie ai fini della qualificazione sarà sperimentato un marchio definito "etichetta/marchio sociale ed ambientale" che le inserirà in canali privilegiati di interlocuzione anche con la P.A. Potranno fregiarsi del marchio di cui all'antecedente comma solo le imprese, associate ad Assosistema, che applicano il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini e che si sono dotate di un proprio codice di condotta ovvero hanno recepito il codice di condotta che sarà definito dalla apposita Commissione paritetica di livello nazionale.

11, \_\_ aprile 2013

13.06.2013



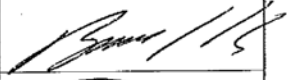
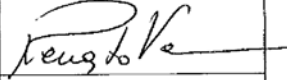
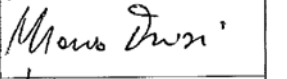
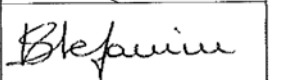
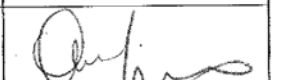
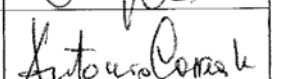
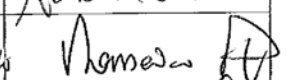
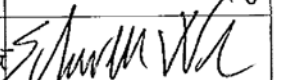
**ALL. 3 AVVISO COMUNE SULLA PATENTE A PUNTI.**

**SCHEMA DI D.P.R. SULLA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E DEI  
LAVORATORI AUTONOMI IN EDILIZIA**

## AVVISO COMUNE

Roma, addì 28 luglio 2011

tra

| ASSOCIAZIONE DI CATEGORIA   | RAPPRESENTANTE                   | FIRMA                                                                                 |
|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| ANCE                        | VICE PRESIDENTE                  |    |
| ANCPL LEGACOOP              | Direttore Ri<br>delegato         |    |
| FEDERLAVORO CONFCOOPERATIVE | Direttore                        |    |
| PSL- AGCI                   | Resp.<br>Ed. Costruzioni         |    |
| ANIEM CONFAPI               | Responsabile<br>Ret. Industriali |   |
| ANAEPA CONFARTIGIANATO.     |                                  |                                                                                       |
| CNA COSTRUZIONI             |                                  |                                                                                       |
| FIAE CASARTIGIANI           |                                  |                                                                                       |
| CLAAI DIP EDILIZIA          | RESPONSABILI<br>NATIONALI G.VIOU |  |
| FENEAL UIL,                 | Segretario Generale              |  |
| FILCA CISL,                 | Segretario Generale              |  |
| FILLEA CGIL                 | Segretario Generale              |  |

Visto l'art. 27, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, successivamente modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009 n. 106, in attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 2, della Legge 3 agosto 2007 n. 123 che prevede, in particolare, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro l'individuazione di criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi;

Visto l'art. 1 bis del citato articolo 27 che prevede, con riferimento al settore dell'edilizia, che il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizzi attraverso l'adozione e diffusione di uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi e che tale strumento operi per mezzo di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro;

**Tenuto conto** dei criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi così come individuati dal decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art. 6, comma 8, lett g) del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 e successive modifiche;

**Tenuto conto** che le parti sociali in epigrafe, nell'ambito della disciplina del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi e più in particolare dell'attività professionale degli operatori dell'edilizia, ritengono opportuno rendere obbligatorio per ciascun soggetto che intende avviare un'attività imprenditoriale nel settore edile o che già è impegnato in tale attività lo strumento della c.d. "Patente a Punti edile".

Ac

Si conviene quanto segue:

Disciplina dell'attività professionale degli operatori dell'edilizia.

Nell'ambito della legislazione esclusiva in materia di tutela della concorrenza e della legislazione concorrente in materia di professioni, di cui all'art. 117 della Costituzione, l'emanando decreto reca i principi fondamentali di disciplina per l'accesso all'attività professionale di operatore dell'edilizia.

L'esercizio delle attività professionali in edilizia rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione. L'emanando decreto è volto ad assicurare la tutela della concorrenza secondo criteri di omogeneità dei requisiti professionali e di parità di condizioni di accesso delle imprese e degli operatori professionali del settore dell'edilizia al mercato, nonché a garantire la tutela dei consumatori e dei lavoratori assicurando l'unità giuridica dell'ordinamento ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Ambito di applicazione, definizione delle attività e dei requisiti.

Le disposizioni dell'emanando decreto interessano i soggetti che svolgono nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili del territorio nazionale le attività come di seguito rappresentate:

- a) lavori di costruzione, manutenzione straordinaria, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro. Sono, inoltre, lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile.
- b) lavori di completamento di edifici e di loro pertinenze, di altri organismi e manufatti edilizi, interventi di manutenzione ordinaria, nonché lavori di finitura compresi nelle categorie di opere specializzate OS 2-A, OS6, limitatamente ai rivestimenti e alla pavimentazione, OS7, OS8, OS 25 individuate dall'allegato A annesso al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n.207.

fy

ft

Nelle more di attuazione dei sistemi di qualificazione stabiliti dai rispettivi settori produttivi, le relative disposizioni previste dall'emanando decreto si applicano a tutti i soggetti che svolgono la

3

2

propria attività nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili, ad esclusione di coloro che eseguono mere forniture o servizi di natura intellettuale.

Le attività di cui sopra sono esercitate in forma di impresa individuale, societaria o cooperativa ai sensi della legislazione vigente e sono eseguite tramite le tipologie contrattuali disciplinate dalle norme vigenti, ivi compresi i contratti di appalto e subappalto. L'impresa può avere come scopo l'esercizio delle attività di cui alla lettera a), ivi comprese le opere di cui alla lettera b), oppure lo svolgimento delle sole opere di completamento e di finitura di cui alla medesima lettera b).

Il lavoratore autonomo può avere come scopo l'esercizio delle sole opere di completamento e di finitura di cui alla lettera b).

Lo svolgimento delle attività di cui alle lett. a) e b) da parte di operatori economici compresi i lavoratori autonomi è subordinato, all'iscrizione alla Camera di Commercio e al possesso di particolari requisiti che sono integrativi rispetto a quelli già richiesti ai fini dell'iscrizione al registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, o all'albo delle imprese artigiane, disciplinati, sul piano nazionale, dalla legge quadro per l'artigianato 8 agosto 1985, n. 443 e dalle normative regionali vigenti in materia di artigianato.

Al

Tali disposizioni si applicano anche nei confronti degli operatori economici comunitari e stranieri che svolgono le suddette attività esercitate nell'ambito del territorio nazionale.

Responsabile tecnico e Responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

Per lo svolgimento delle suddette attività è necessaria la designazione di almeno un responsabile tecnico che deve essere alternativamente il titolare dell'impresa, il rappresentante legale, nonché, con apposita delega, un consigliere di amministrazione, un accomandatario, un socio partecipante al lavoro, un familiare coadiuvante, un dipendente, un associato in partecipazione, a cui competono gli adempimenti di carattere tecnico – organizzativo necessari per la realizzazione dei lavori.

Per gli operatori economici in possesso dell'attestazione SOA la funzione di responsabile è assolta dal direttore tecnico, salvo diversa determinazione. In presenza di più direttori tecnici il o i responsabili tecnici devono essere formalmente designati.

Per lo svolgimento delle attività di cui alle lettere a) e b) è necessario altresì designare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione ai sensi dell'articolo 31 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i..

Nell'ipotesi di lavoro autonomo la funzione di responsabile tecnico è assolta dallo stesso lavoratore autonomo.

h

La designazione del responsabile tecnico, già in possesso dei requisiti prescritti e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione si effettua all'atto di iscrizione alla Camera di Commercio competente per il territorio e contestualmente con apposita comunicazione alle casse edili competenti per il territorio.

AD

Requisiti di onorabilità.

Gli operatori economici compresi i lavoratori autonomi e i responsabili tecnici devono possedere, all'atto dell'iscrizione alla Camera di Commercio, i requisiti di onorabilità, dimostrando l'assenza di procedimenti in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'art. 3 della legge 7 dicembre 1956, n.1423 e successive modificazioni, od una della cause ostative previste dall'art. 10 della legge 31 maggio 1965, n.575 e successive modificazioni.

3

Gli operatori economici compresi i lavoratori autonomi e i responsabili tecnici devono, altresì, dimostrare l'insussistenza di sentenze definitive di condanna o di sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti di cui ai titoli II e VIII del libro secondo del codice penale ovvero per i delitti di riciclaggio, insolvenza fraudolenta, bancarotta fraudolenta, usura, sequestro di persona a scopo di estorsione e rapina e, per il reato di illecita concorrenza con violenza o minaccia di cui all'art. 513-bis. Resta salva in ogni caso l'applicazione dell'articolo 178 del codice penale e dell'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale nonché di ogni altra causa di estinzione del reato o della pena.

Gli operatori economici compresi i lavoratori autonomi e i responsabili tecnici devono, infine, dimostrare l'insussistenza di sentenze definitive di condanna ad una pena detentiva superiore a due anni per reati connessi all'esercizio dell'attività di cui all'art. 1 o la somma delle singole pene conseguenti a più reati connessi all'esercizio dell'attività di cui all'art. 1 e comunque superiore a tre anni. Resta salva in ogni caso l'applicazione dell'articolo 178 del codice penale e dell'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale nonché di ogni altra causa di estinzione del reato o della pena. Assenza di un provvedimento di revoca in capo al titolare di impresa e/o al rappresentante legale nei 24 mesi precedenti la richiesta di nuova patente a punti. AC

I suddetti requisiti possono essere dimostrati mediante atto di autocertificazione, ai sensi del DPR 20 ottobre 1998, n. 403, da presentare in sede di iscrizione. Per la verifica del possesso dei requisiti attestati mediante autocertificazione, la sezione speciale dell'edilizia, sarà autorizzata mediante apposito decreto del Ministero di grazia e giustizia da emanarsi entro 60 giorni dalla data di pubblicazione dell'emanando decreto.

Requisiti di idoneità professionale del Responsabile tecnico.

Fatto salvo quanto previsto per i lavoratori autonomi, ai fini della qualifica di responsabile tecnico è necessario possedere uno dei seguenti requisiti di idoneità professionale:

- a. esercizio della professione da almeno due anni e iscrizione agli ordini professionali degli ingegneri o degli architetti ovvero al collegio dei periti industriali e dei periti industriali laureati con specializzazione edilizia o al collegio dei geometri, con frequenza al corso di cui all'art. 34 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione;
  - b. laurea in ingegneria o architettura e frequenza ad un corso di apprendimento della durata di sessanta ore comprensive delle ore previste dall'art. 34 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione;
  - c. laurea tecnica e frequenza ad un corso di apprendimento della durata di ottanta ore, comprensive delle ore previste dall'art. 34 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione;
  - d. laurea in archeologia o titolo specifico come previsto dalla legislazione per interventi nei beni culturali o laurea con indirizzo economico, gestionale o giuridico e frequenza ad un corso di apprendimento della durata di ottanta ore, comprensive delle ore previste dall'art. 34 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione;
  - e. diploma universitario (laurea breve) di ingegneria o architettura e frequenza ad un corso di apprendimento della durata di ottanta ore, comprensive delle ore previste dall'art. 34 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione;
-   




- f. diploma di maturità tecnica o professionale e frequenza ad un corso di apprendimento della durata di cento ore, comprensive delle ore previste dall'art. 34 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione;
- g. esperienza lavorativa con qualifica di operaio specializzato o livello superiore per un periodo di quarantotto mesi negli ultimi sei anni, alle dipendenze di un'azienda del settore o nello svolgimento di attività di collaborazione tecnica continuativa con l'affiancamento del responsabile tecnico da parte del titolare dell'impresa, di un socio partecipante al lavoro, di un familiare coadiuvante e frequenza ad un corso di apprendimento della durata di centocinquanta ore, comprensive delle ore previste dall'art. 34 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione.

Ad eccezione di quanto previsto per i lavoratori autonomi, ai fini della qualifica di responsabile tecnico è necessario altresì essere in possesso di attestazione da parte dei datori di lavoro o committenti, comprovante l'espletamento di attività lavorative nel settore delle costruzioni per almeno 2 anni.

Ac

I lavoratori autonomi ai fini della qualifica di responsabile tecnico, nel caso in cui non possiedono uno dei requisiti di cui alle precedenti lettere a), b), c), d), e), f), g) devono dimostrare il possesso di attestazione di frequenza ad un corso di apprendimento della durata di ottanta ore, comprensive delle ore previste dall'art. 34 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione.

Gli stessi lavoratori autonomi, nel caso in cui possiedono uno dei requisiti di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g) devono dimostrare il possesso di attestazione di frequenza al corso di formazione di cui all'art. 34 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione.

I corsi di apprendimento, differenziati nella durata, nei contenuti e nel livello di approfondimento, dovranno riguardare le seguenti materie:

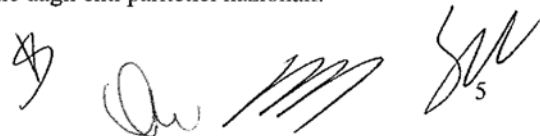
- a) urbanistica ed edilizia;
- b) normativa tributaria;
- c) normativa contrattuale di settore per i lavoratori;
- d) salute e sicurezza sul lavoro, prevenzione e protezione dei rischi negli ambienti di lavoro;
- e) normativa ambientale;
- f) normativa tecnica;
- g) tutela dei consumatori;
- h) contrattualistica privata;
- i) legislazione opere pubbliche;
- l) organizzazione e gestione di impresa.

fy

Al termine degli stessi dovrà essere sostenuto un apposito esame che, una volta superato, consentirà di ottenere apposito attestato abilitativo.

FD

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, mediante le proprie strutture tecniche operanti nel settore della prevenzione e formazione professionale, nonché gli Enti bilaterali costituiti da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale del settore edile sono abilitati allo svolgimento dei corsi ed al rilascio dei relativi attestati. La Sezione speciale dell'edilizia è competente al riconoscimento dei crediti pregressi, secondo criteri, modalità e progetti formativi stabiliti a livello nazionale dagli enti paritetici nazionali.



L'esame è demandato ad una commissione appositamente costituita presso l'ente bilaterale che ha svolto il corso, con la partecipazione dei rappresentanti dell'ente bilaterale stesso nonché dei rappresentanti dei soggetti pubblici preposti a tali verifiche (INAIL, ASL, DPL).

Il possesso di attestati inerenti i corsi di formazione nelle citate materie costituisce credito formativo permanente che potrà essere valutato ai fini esonerativi degli stessi. Il possesso di attestati rilasciati ai responsabili del servizio di prevenzione e protezione, macrocodice ATECO F relativo alle costruzioni, e quelli rilasciati ai coordinatori per la sicurezza di cui all'art. 98 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. costituisce credito formativo permanente riconosciuto ai fini esonerativi dei corsi in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Fatto salvo il possesso dei requisiti di onorabilità, la qualifica di responsabile tecnico è riconosciuta di diritto a coloro che hanno svolto, per un periodo non inferiore a due anni, funzioni di direttore tecnico ai sensi del regolamento di cui all'art. 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nell'ambito di attività svolte nel settore dell'edilizia.

Requisiti di capacità tecnico finanziaria.

All'atto dell'iscrizione nella sezione speciale dell'edilizia, ai fini dell'esercizio delle attività previste dall'emanando decreto ed in particolar modo a quelle riconducibili alla lettera a), deve essere dimostrato il possesso di attrezzatura tecnica per un valore minimo di 15.000 euro o capacità finanziaria documentata da intermediari finanziari ai sensi dell'art. 107 del Testo Unico Bancario per un importo equivalente.

All'atto dell'iscrizione nella sezione speciale dell'edilizia, ai fini dell'esercizio delle attività previste dalla lettera b), deve, invece essere dimostrato il possesso di attrezzatura tecnica per un valore minimo di 7.500 euro o capacità finanziaria documentata per un importo equivalente.

Attuazione dell'art. 27 comma 1 bis) del Dlgs n.81 in ordine alla Patente professionale a punti.

Nelle more di attuazione nei diversi settori produttivi di uno strumento di attribuzione e decurtazione del punteggio che operi nel rispetto delle modalità di cui agli articoli successivi, le disposizioni dell'emanando decreto si applicano nei confronti degli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi che svolgono le attività di cui alle precedenti lettere a) e b), nonché dei soggetti che, nell'ambito di cantieri temporanei o mobili, eseguono le lavorazioni riconducibili alle voci di tariffa del grande gruppo 3 nonché, per la gestione artigianato, anche del grande gruppo 4, di cui al D.M. 12 dicembre 2000.

Patente professionale a punti.

Il possesso dei requisiti in merito alla designazione del responsabile tecnico e della relativa idoneità professionale, del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, delle cause di onorabilità ed, infine, della capacità tecnico finanziaria, verificati anche attraverso le casse edili competenti per il territorio comporta il rilascio da parte della Sezione speciale dell'edilizia, istituita presso la Camera di Commercio, ove ha sede e domicilio l'operatore economico, compreso il lavoratore autonomo, della patente professionale a punti, ai sensi dell'art. 27 comma 1 bis del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i., che costituisce elemento essenziale ai fini dell'esercizio delle attività edile.

La sezione speciale dell'edilizia è costituita da:

- un rappresentante della camera di commercio
- un rappresentante dell'INAIL
- un rappresentante della ASL
- un rappresentante della DPL

- un rappresentante per ciascuna organizzazione sindacale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore edile;
- un rappresentante per ciascuna associazione datoriale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale del settore edile.

La Sezione si avvale dell'apporto di un Comitato tecnico composto anche dai rappresentanti delle Casse edili territorialmente competenti costituite da una o più Associazioni dei datori di lavoro o dei prestatori di lavoro stipulanti il CCNL che siano, per ciascuna parte, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

I criteri e le modalità di funzionamento della Sezione speciale dell'edilizia saranno oggetto di apposita convenzione stipulata tra Unioncamere e le parti sociali nazionali dell'edilizia, entro il termine dell'entrata in vigore delle disposizioni dell'emanando decreto. La convenzione stabilirà, altresì, le modalità con le quali gli operatori economici potranno presentare eventuali ricorsi avverso la decurtazione del punteggio della patente.

La Sezione, sentite le casse edili competenti per il territorio, entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della domanda, rifiuta motivando o rilascia la Patente e ne dà comunicazione alla casse edili competenti per il territorio. Ac

Decorso tale termine senza alcun provvedimento della predetta sezione, il richiedente potrà esercitare l'attività in via provvisoria sino al rilascio della patente, salvo sospenderla in caso di carenza dei requisiti in merito alla designazione del responsabile tecnico e della relativa idoneità professionale, del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, alle cause di onorabilità ed, infine, alla capacità tecnico finanziaria.

All'atto del rilascio della Patente al lavoratore autonomo, ai fini statistici ed informativi, la sezione speciale dell'edilizia comunica alla cassa edile territorialmente competente i dati anagrafici relativi al lavoratore autonomo stesso.

La trasformazione della forma o della ragione sociale di un'impresa o il conferimento di una impresa individuale in una s.r.l. unipersonale non comporta il rilascio di una nuova patente.

In nessun caso di operazioni societarie, anche conseguenti a procedure concorsuali, sarà possibile cedere o rilevare la patente.

La cessione/conferimento di una impresa individuale a seguito della morte del titolare, ad un'impresa costituita dagli eredi in forma societaria, non comporta il rilascio di una nuova patente, qualora la nuova società conservi la stessa struttura della precedente impresa. he

Il sistema della Patente potrà costituire elemento preferenziale per l'aggiudicazione delle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti. to

Gestione della Patente professionale a punti.

La gestione della Patente, che sarà regolata dalla convenzione stipulata tra Unioncamere e le parti sociali nazionali dell'edilizia, è affidata alla sezione speciale dell'edilizia, anche in collaborazione con la cassa edile competenti per il territorio, alle ASL, alle DPL e all'INAIL sulla base di informazioni e dati acquisiti anche attraverso una rete informatica appositamente predisposta a livello nazionale dall'Unioncamere, in collaborazione con la CNCE, che potrà essere integrata attraverso sistemi informatici predisposti a livello regionale. B

Le detrazioni dei punti relativi ai controlli ispettivi in materia prevenzionistica sono demandate alla Sezione speciale dell'edilizia, su segnalazione della Asl e della DPL. Le detrazioni dei punti dovute agli infortuni, sono demandati alla Sezione speciale dell'edilizia, su segnalazione dell'Inail.

I suddetti Enti inseriranno i dati e le informazioni nella apposita procedura informatica per consentire alla Sezione speciale dell'edilizia i relativi aggiornamenti in tempo reale che devono essere comunicati dalla medesima sezione alle casse edili competenti per il territorio.

La gestione della patente da parte del sistema bilaterale comprende le attività relative alle informazioni del saldo punti; alle informazioni alla Sezione speciale dell'edilizia che siano rilevanti ai fini della sospensione o revoca della patente; all'organizzazione dei corsi per il recupero dei punti.

Il punteggio, comprensivo del valore attribuito inizialmente, verrà segnato in un apposito riquadro del Durc, che assume anche la funzione di attestato per la patente.

La mancata trasmissione alla Sezione speciale dell'edilizia della sentenza di condanna definitiva per le violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro come di seguito elencate, entro 90 giorni dalla notifica, comporta una decurtazione del punteggio della patente pari a 10 punti.

*Ae*

#### Punteggio.

Fermo restando che alle imprese già costituite da almeno 12 mesi prima della pubblicazione dell'emanando decreto verranno attribuiti i valori rappresentati dalle successive lettere a), b), c), d), e), f) g), per gli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi, all'atto di prima iscrizione alla sezione speciale dell'edilizia, vengono attribuiti alla Patente 25 punti.

Il punteggio, per le imprese di nuova costituzione, decorsi 12 mesi dal rilascio della patente, verrà rideterminato, anche tenendo conto di eventuali incrementi o decurtazioni di punti nel frattempo intervenuti, sulla base dell'organico medio annuo dalla cui base di computo devono essere esclusi i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368, in sostituzione di altri prestatori assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro, nonché i lavoratori in prova, secondo il seguente punteggio:

- a. in caso di lavoratore autonomo 25 punti;
- b. in caso di imprese con organico medio annuo da 1 a 5 dipendenti, 35 punti;
- c. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 5 e fino a 15 dipendenti, 40 punti;
- d. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 15 e fino a 50 dipendenti, 45 punti;
- e. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 50 dipendenti e fino a 100 dipendenti, 60 punti.
- f. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 100 e fino a 200 dipendenti, 110-punti
- g. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 200 dipendenti, 120 punti con la previsione di ulteriori 10 punti per ogni multiplo di 100 dipendenti.

*A<sub>4</sub>*

Gli operatori economici qualificati per l'esecuzione dei lavori pubblici di cui all'art. 40 del D.Lgs. n. 163/06 e s.m.i. ottengono il seguente punteggio aggiuntivo:

- a. 2 punti per le imprese con una o più categorie con classifica fino alla seconda (artigiane, piccole imprese);
- b. 3 punti per le imprese con una o più categorie con classifica dalla terza alla quarta (PMI);
- c. 4 punti per le imprese con una o più categorie con classifica dalla quinta alla sesta (grandi imprese);
- d. 5 punti per le imprese con una o più categorie con classifica dalla settima alla ottava (grandissime imprese);

*18*

*[Signature]* *[Signature]* *[Signature]* *[Signature]*  
8

e. 1 punto supplementare per ogni categoria per la quale è qualificata l'impresa.

Gli operatori economici in possesso di certificazione del sistema qualità aziendale UNI EN ISO 9001 rilasciata da istituto accreditato, in mancanza di attestazione di una qualificazione nei lavori pubblici da parte di una SOA, verrà attribuito il seguente punteggio:

- a. 1 punto per le imprese con organico medio annuo da 1 a 50 dipendenti;
- b. 2 punti per le imprese con organico medio annuo oltre i 50 dipendenti.

Trascorso un anno dal rilascio della patente, qualora non siano state commesse reiterate violazioni di cui all'allegato I del D.Lgs. n. 81/08 e smi vengono accreditati annualmente i seguenti punti:

- a. in caso di imprese con organico medio annuo da 1 a 5 dipendenti, 2 punti;
- b. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 5 e fino a 15 dipendenti, 3 punti;
- c. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 15 e fino a 50 dipendenti, 4 punti;
- d. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 50 dipendenti e fino a 200 dipendenti, 5 punti.
- e. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 200 dipendenti 6 punti.

Ac

In caso di lavoratore autonomo, trascorso un anno dal rilascio della patente, qualora non sia stata commessa nessuna violazione di cui all'art 21 comma 1 del D.Lgs. n. 81/08 e smi viene accreditato annualmente 1 punto.

L'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza previsti dall'art. 30 del D.Lgs. n. 81/08 e s.m. e la relativa asseverazione definita con specifico accordo delle parti sociali nazionali da parte degli Organismi paritetici del settore edile in possesso dei requisiti stabiliti dalle parti sociali nazionali e che applicano le linee guida stabilite dalla CNCPT, o la certificazione dei sistemi di gestione per la sicurezza sul lavoro secondo il British Standard OHSAS 18001:2007 rilasciato da organismi accreditati comporta l'attribuzione di ulteriori 5 punti.

Il mantenimento dell'asseverazione dell'adozione e dell'efficace attuazione da parte dell'organismo paritetico o il mantenimento della certificazione secondo il British Standard OHSAS 18001:2007 darà diritto, per ciascun anno successivo, all'attribuzione del seguente punteggio:

- a. in caso di imprese con organico medio annuo da 1 a 5 dipendenti, 1 punto;
- b. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 5 e fino a 15 dipendenti, 2 punti;
- c. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 15 e fino a 50 dipendenti, 3 punti;
- d. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 50 dipendenti e fino a 200 dipendenti, 4 punti;
- e. in caso di imprese con organico medio annuo oltre 200 dipendenti 5 punti.

Nella base di computo ai fini della determinazione dell'organico medio annuo devono essere inclusi tutti i lavoratori che operano in cantiere nonché quelli che, per lo svolgimento delle proprie mansioni, effettuano accessi in cantiere, ivi compresi i lavoratori, anche con qualifica dirigenziale, riconducibili alle voci di tariffa 0724 e 0725 di cui all'art. 1 del D.M. 12 dicembre 2000.

L'adozione di buone prassi definite ai sensi dall'art. 2, co. 2 lett.v) del D.Lgs. n. 81/08 e smi o l'utilizzo di soluzioni tecnologiche o organizzative avanzate in materia di salute e sicurezza sul lavoro sulla base di specifici protocolli di intesa a livello nazionale tra le parti sociali o gli Enti bilaterali e l'Inail dà diritto all'attribuzione di un punteggio stabilito, rispettivamente, sulla base delle valutazioni della Commissione consultiva permanente di cui all'art 6 del D.Lgs. n. 81/08 e smi, o del protocollo di intesa. La verifica del corretto adempimento è demandata agli organismi paritetici tecnicamente competenti così come previsto all'art. 51 comma 3-bis del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i..

Le  
V.D.

9

L'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del titolo VIII, capo I del D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276, comporta l'attribuzione di ulteriori 2 punti.

Decurtazione punteggio.

Il punteggio attribuito alla patente rilasciata agli operatori economici, esclusi i lavoratori autonomi, subisce una decurtazione a seguito della reiterazione di una o più violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro elencate nell'allegato I del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i., commesse successivamente al rilascio della patente.

Si considera reiterata la violazione della medesima disposizione o quella di una disposizione diversa avente la stessa indole così come individuate nell'allegato I del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i., avvenuta nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata o di una violazione accertata con sentenza definitiva.

La decurtazione è operata alla patente a punti del solo soggetto direttamente impegnato con proprie risorse umane e materiali, nell'esecuzione della lavorazione rispetto alla quale è stata accertata la violazione.

Nell'ambito di svolgimento delle attività di cui all'emanando decreto, qualora concorrano nel medesimo accertamento più violazioni reiterate fra quelle indicate all'allegato I del D.Lgs. n. 81/08, il punteggio attribuito alla patente sarà ridotto in misura pari al punteggio relativo alla violazione più grave.

La riduzione del punteggio si articola come di seguito:

- a. Per la mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- b. Per la mancata elaborazione del piano di emergenza ed evacuazione il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- c. Per la mancata formazione ed addestramento del personale che per lo svolgimento delle proprie mansioni effettua accessi in cantiere, il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- d. Per la mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- e. Per la mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS) il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- f. Per la mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- g. Per la mancanza di protezioni verso il vuoto il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- h. Per la mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- i. Per i lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- j. Per la presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;



- k. Per la mancanza di protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale) il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti;
- l. Per la mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione ad amianto il punteggio attribuito alla patente subisce una riduzione pari a 2 punti.

In caso di violazione ottemperata nei termini prescrizionali impartiti dall'organo accertatore, la decurtazione del punteggio prevista dal precedente capoverso è ridotta nella misura pari ad 1 punto.

In caso di infortunio di lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di reiterata violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui all'allegato I del D.Lgs. n. 81/08 precedente e che comporti una o più lesioni personali punite, ai sensi dell'art. 590, comma 1, del codice penale, con sentenza di condanna definitiva il punteggio attribuito alla patente subisce una ulteriore riduzione pari a 2 punti.

In caso di infortunio di lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di reiterata violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui all'allegato I del D.Lgs. n. 81/08 e smi e che comporti una o più lesioni gravi punite, ai sensi dell' art. 590, comma 3, del codice penale, con sentenza di condanna definitiva il punteggio attribuito alla patente subisce una ulteriore riduzione pari a 4 punti.

In caso d'infortunio di lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di reiterata violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui all'allegato I del D.Lgs. n. 81/08 e smi e che comporti una o più lesioni gravissime punite, ai sensi dell' art. 590, comma 3 del codice penale, con sentenza di condanna definitiva il punteggio attribuito alla patente subisce una ulteriore riduzione pari a 6 punti.

In caso di uno o più infortuni mortali di lavoratori dipendenti dell'impresa, occorsi a seguito di reiterata violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui all'allegato I del D.Lgs. n. 81/08 e smi, punito, ai sensi dell'art. 589, comma 2, del codice penale, con sentenza di condanna definitiva alla pena della reclusione il punteggio attribuito alla patente subisce una ulteriore riduzione pari a 10 punti.

Nel caso di violazione per l'impiego, sul luogo di lavoro, di un lavoratore non risultante dalla documentazione obbligatoria, oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata o accertata con sentenza definitiva, il punteggio attribuito alla patente subisce una decurtazione pari a 3 punti.

Nel caso di superamento della soglia del 20%, per ogni lavoratore non risultante dalla documentazione obbligatoria, il punteggio attribuito alla patente subisce una ulteriore riduzione pari a 2 punti.

Il punteggio della patente rilasciata ai concorrenti raggruppati in associazione temporanea di tipo orizzontale o ai singoli consorziati, di cui all'articolo 37 del D.Lgs. n. 163/06, è decurtato in proporzione alle quote di partecipazione salvo la dimostrazione di una differente responsabilità. Nel caso di raggruppamenti temporanei di tipo verticale la decurtazione è limitata all'esecuzione delle prestazioni di rispettiva competenza. Nella realizzazione di opere affidate a consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro, a consorzi tra imprese artigiane e a consorzi stabili, di cui agli artt. 34 e 36 del D.Lgs. n. 163/06, la decurtazione dei punti è esercitata alla patente a punti del soggetto indicato quale esecutore.

 11

Qualora, per l'esecuzione unitaria, totale o parziale, dei lavori, le imprese riunite dopo l'aggiudicazione abbiano costituito tra loro una società anche consortile, ai sensi del libro V del titolo V, capi 3 e seguenti del Codice Civile, la decurtazione è effettuata esclusivamente sulla patente rilasciata alla stessa società all'atto dell'iscrizione nel registro delle imprese.

La decurtazione conseguente ad infortuni, come sopra rappresentata, è operata alla patente a punti dell'impresa direttamente impegnata con proprie risorse umane e materiali, nell'esecuzione della lavorazione rispetto alla quale è stata accertata la violazione, anche in caso di infortunio occorso al lavoratore somministrato o distaccato.

Il punteggio alla patente rilasciata ai lavoratori autonomi subisce una decurtazione per le seguenti violazioni oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperate o accertate con sentenza definitiva:

- a. Per il mancato utilizzo di attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al titolo III del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. subisce una riduzione pari a 2 punti;
- b. Per la mancata dotazione o utilizzo di dispositivi di protezione individuale in conformità alle disposizioni di cui al titolo III del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. subisce una riduzione pari a 2 punti.
- c. Per la mancata formazione e idoneità sanitaria ove espressamente previsti dal D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i. subisce una riduzione pari a 2 punti.

Ac

#### Sospensione della Patente.

La sezione speciale dell'edilizia dispone la sospensione della Patente qualora venga a mancare, successivamente al rilascio della stessa, almeno uno dei citati requisiti relativi alla designazione del responsabile tecnico, alle cause di onorabilità, all'idoneità professionale del responsabile tecnico e alla capacità tecnico finanziaria. La mancata comunicazione della perdita di uno dei requisiti, entro 30 giorni lavorativi dal loro verificarsi, comporta comunque la sospensione della patente ed una decurtazione del punteggio pari a 10 punti.

Il periodo di sospensione è pari alla durata del tempo necessario per produrre il requisito mancante. La sospensione decorre trascorso il termine di trenta giorni dalla notifica del provvedimento di sospensione qualora l'operatore economico, compreso il lavoratore autonomo, non provveda a produrre il requisito mancante.

Durante la sospensione, gli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi, sono interdetti alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni, alla partecipazione a gare e, nell'ambito privato, anche all'esecuzione di nuovi lavori edili o di ingegneria civile.

L'esercizio delle attività di cui all'emanando decreto relativamente ai lavori in corso in mancanza del responsabile tecnico può proseguire per un periodo non superiore a 30 giorni trascorsi i quali ci sarà l'immediata sospensione dei lavori in corso di esecuzione. La ripresa dei lavori potrà avvenire solo a seguito della designazione e comunicazione alla sezione speciale dell'edilizia ed alla cassa edile territoriale del nominativo di un nuovo responsabile tecnico.

dy

Ferma restando l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 55 comma 1 lettera b) del D.Lgs. n. 81/08 e s.m.i., gli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi hanno l'obbligo di comunicare alla sezione speciale dell'edilizia ed alle casse edili competenti per il territorio entro 30 giorni dal loro verificarsi, la perdita del requisito relativo alla designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

AO

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page.

La sospensione della patente a punti é causa ostativa per l'ammissione alle gare pubbliche di appalti di lavori ai sensi dell'articolo 38, comma 1, let. e) del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i..

#### Revoca della Patente.

Ad esaurimento dei punti la sezione speciale dell'edilizia anche su segnalazione delle Casse edili competenti per il territorio revoca la Patente. Durante il periodo di revoca gli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi non possono: a) partecipare o essere ammessi alle gare pubbliche di appalti di lavori ai sensi dell'articolo 38, comma 1, let. e) del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i. e contrattare con le stazioni appaltanti di cui all'art. 3 comma 33 del D.Lgs. n. 163/06 e s.m.i., salvo quanto previsto all'art. 135, co. 1 del D.Lgs. n. 163/06 e s.m.i.; b) avviare né proseguire attività per i lavori non riconducibili alla precedente lett. a), fatto salvo il caso in cui i lavori già avviati sono superiori al 75% del valore del contratto. In quest'ultimo caso, qualora nell'esecuzione di tali attività residue dovessero riproporsi le condizioni per una nuova detrazione dei punti, questi verranno decurtati dall'eventuale, successivo rinnovo della patente.

Trascorsi 24 mesi dalla revoca gli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi, dovranno ripetere interamente la procedura per la designazione del responsabile tecnico e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nonché dimostrare il possesso dei requisiti di onorabilità e tecnico finanziari oltre a frequentare, anche durante i predetti 24 mesi, un apposito corso della durata di 120 ore in materia di salute e sicurezza sul lavoro, prevenzione e protezione dei rischi negli ambienti di lavoro. Al termine del corso dovrà essere effettuata, dalla sezione speciale dell'edilizia una verifica finale di apprendimento. L'esito positivo della stessa consentirà di ottenere una nuova patente.

Gli enti bilaterali costituiti dalle associazioni dei datori di lavoro e dalle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale del settore edile sono abilitati allo svolgimento dei corsi secondo criteri, modalità e progetti formativi stabiliti a livello nazionale dagli enti paritetici nazionali. Con riferimento ai soli lavoratori autonomi, i corsi potranno essere svolti anche presso le organizzazioni che li rappresentano.

Nel caso di esecuzione di lavori privati in conto proprio o per conto di terzi svolti in qualsiasi forma di associazione tra i soggetti di cui all'emanando decreto, la revoca, nella circostanza in cui i lavori già avviati non siano superiori al 75% del valore dell'intera opera o del contratto, disposta a carico di uno dei partecipanti non impedisce lo svolgimento dei lavori stessi purché eseguito dagli altri partecipanti.

#### Procedure di recupero dei punti.

Il datore di lavoro o, per suo conto, il responsabile tecnico o il direttore tecnico designato dovrà partecipare agli specifici corsi di formazione, curati dagli enti bilaterali del settore edile sulla base di progetti predisposti a livello nazionale dai rispettivi enti bilaterali, per consentire agli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi il recupero dei punti persi durante l'esercizio dell'attività edile. Tenuto conto della durata del corso frequentato, i punti recuperati saranno determinati secondo criteri stabiliti con apposito regolamento stabilito dalle parti sociali nazionali competenti.

Tale procedura di recupero dei punti può essere attivata qualora la decurtazione ha interessato il sessanta per cento del punteggio iniziale.

I corsi di formazione hanno durata pari al corso di formazione per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del servizio di prevenzione e protezione nell'ipotesi che la decurtazione abbia interessato tra il 60 all'80 % del punteggio iniziale. Qualora la decurtazione abbia interessato un

punteggio superiore all'80 %, la durata del corso è quella prevista dall'art. 32 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 per il responsabile del servizio di prevenzione e protezione diverso dal datore di lavoro, la cui durata è stabilita dall'Accordo sancito il 26 gennaio 2006 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

#### Verifica della Patente.

Ogni 3 anni la Sezione speciale dell'edilizia, in collaborazione con le casse edili competenti per il territorio, effettuerà la verifica dei requisiti relativi alla designazione del responsabile tecnico e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nonché alle cause di onorabilità, all'idoneità professionale del responsabile tecnico e alla capacità tecnico finanziaria. Con riferimento al requisito di cui alla capacità tecnico finanziaria la verifica deve accertare il mantenimento o la sussistenza delle condizioni precedentemente rilevate.

La verifica triennale del requisito di onorabilità deve accertare l'insussistenza dei reati commessi successivamente alla pubblicazione dell'emanando decreto.

Per gli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi, iscritti alla camera di commercio successivamente alla data di pubblicazione dell'emanando decreto, la verifica di cui sopra dovrà accertare la sussistenza dei requisiti di onorabilità anche con riguardo al periodo precedente alla pubblicazione dell'emanando decreto.

Con riferimento alle imprese che effettuano assunzioni a tempo indeterminato, in caso di variazione superiore al 60% dall'ultima base di computo comunicata, gli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi, possono presentare istanza di aggiornamento del punteggio attribuito inizialmente alla patente, previo versamento dell'importo di euro cinquecento.

Nel caso di imprese con organico medio annuo oltre i 200 dipendenti, l'istanza di aggiornamento potrà essere richiesta per ogni incremento occupazionale pari ad un multiplo di 100 dipendenti.

#### Attività promozionali.

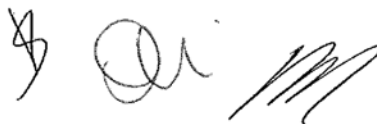
L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture con propria deliberazione stabilisce l'entità delle riduzioni del contributo in funzione del punteggio della patente che gli operatori economici devono versare qualora intendano partecipare a procedure di gara attivate dalle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori, di cui agli articoli 32 e 207 del D. Lgs. n. 163/06.

#### Fase transitoria.

Gli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi, che alla data di pubblicazione dell'emanando decreto sono già iscritti alla Camera di commercio e posseggono l'attestazione SOA viene rilasciata la Patente, purché siano in regola con i requisiti per il rilascio del Documento unico di regolarità contributiva ai sensi del D.M. 24 Ottobre 2007.

Diversamente, agli operatori economici, compresi i lavoratori autonomi, che alla data di pubblicazione dell'emanando decreto sono già iscritti alla Camera di commercio e non posseggono l'attestazione SOA, viene rilasciata la Patente, purché siano in possesso del requisito relativo alla designazione del responsabile tecnico e siano in regola con i requisiti per il rilascio del Documento unico di regolarità contributiva ai sensi del D.M. 24 ottobre 2007.

La qualifica di responsabile tecnico può essere attribuita al titolare dell'impresa o al suo legale rappresentante pro tempore in carica da almeno 24 mesi o a colui il quale abbia esercitato tali funzioni per almeno 24 mesi, anche in deroga a quanto previsto dai requisiti di onorabilità e di idoneità



professionale, fatto salvo quanto stabilito in merito alla verifica triennale del requisito di onorabilità che deve accertare l'insussistenza dei reati commessi successivamente alla pubblicazione dell'emanando decreto. La qualifica di responsabile tecnico è attribuita al lavoratore autonomo il quale abbia esercitato l'attività per almeno 12 mesi, anche in deroga a quanto previsto dai requisiti di onorabilità e di idoneità professionale, fatto salvo quanto stabilito in merito alla verifica triennale del requisito di onorabilità che deve accertare l'insussistenza dei reati commessi successivamente alla pubblicazione dell'emanando decreto.

#### Diritto di iscrizione.

Il diritto di prima iscrizione è determinato in euro cinquecento e dovrà essere versato alla sezione speciale dell'edilizia, all'atto della richiesta della patente.

#### Sanzioni.

Ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste per l'omessa iscrizione al registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile o all'albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443 e successive modifiche ed integrazioni, l'esercizio delle attività di cui all'emanando decreto senza la patente è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria in misura pari al valore dei lavori realizzati e con la confisca delle attrezzature impiegate.

AC

Un contributo annuale pari al 50 per cento delle entrate derivanti dall'applicazione delle sanzioni cui è destinato ai sistemi paritetici per l'organizzazione e il funzionamento dei corsi di apprendimento.

Il committente o il responsabile dei lavori di cui all'art. 89 comma 1 lett. b) e c) del D. lgs. n. 81/08 e s.m.i., nonché il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo, è il soggetto responsabile del controllo del possesso della Patente. In caso di affidamento delle attività oggetto dell'emanando decreto a soggetti non in possesso della patente, il committente o il responsabile dei lavori è punito con la sanzione di cui all'art. 157, co. 1, lett. b).

In caso di lavori eseguiti in regime di subappalto le sanzioni di cui al precedente capoverso si applicano anche nei confronti dell'appaltatore nell'affidamento dei lavori.

Il committente o il responsabile dei lavori, nonché il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, trasmette all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del titolo abilitativo comunque denominato anche in caso di lavori eseguiti in economia mediante affidamento delle singole lavorazioni a lavoratori autonomi, oppure di lavori realizzati direttamente con proprio personale dipendente senza ricorso all'appalto il documento unico di regolarità contributiva e la patente. In assenza di tale documentazione prima dell'inizio dei lavori, l'efficacia del titolo abilitativo è sospesa.

Ag

L'azzeramento del punteggio della patente è causa ostativa al rilascio del Durc, ad eccezione di quello connesso ai pagamenti di attività relative a lavori effettuati prima dell'adozione del provvedimento di revoca della patente.

RA

#### Disposizioni finali.

Le disposizioni dell'emanando decreto entrano in vigore 180 giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Trascorso tale periodo, il sistema della patente a punti entrerà in vigore sperimentalmente per un periodo pari ad un anno durante il quale il sistema di accredito e decurtazione non produrranno alcun effetto. Entro tale periodo il Ministero del Lavoro a seguito di Avviso comune stipulato dai soggetti istituzionali che hanno competenza in materia di tutela e salute

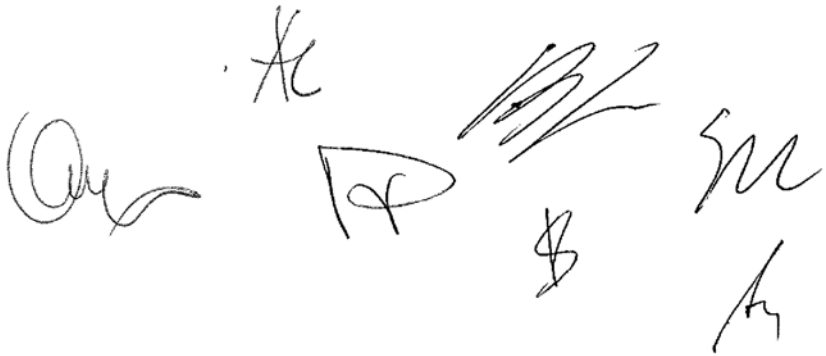
SM

Handwritten signatures and initials.

sui luoghi di lavoro e le parti sociali maggiormente rappresentative a livello nazionale, apporterà le modifiche e le integrazioni che si renderanno necessarie per garantire efficacia allo strumento.

A tal fine, su richiesta di ciascuna delle parti di seguito elencate, e comunque di regola ogni 3 mesi è convocata un'apposita commissione come di seguito rappresentata:

- Un rappresentante dell'Unioncamere;
- Un rappresentante del Ministero del Lavoro;
- Un rappresentante per ciascuna organizzazione sindacale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore edile;
- Un rappresentante per ciascuna associazione datoriale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale del settore edile.

The image shows a collection of handwritten signatures in black ink. There are approximately eight distinct signatures scattered across the page, some appearing to be initials or full names in cursive script. The signatures are located roughly in the center-right area of the page, below the list of representatives.

