

## Gruppo di Lavoro Sicurezza e Prevenzione incendi



Direttiva cantieri



D.Lgs.81/2008

### Decreto Legge n. 113 del 4 ottobre 2018

**“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa”**

(Decreto Sicurezza o Decreto Salvini), pubblicato sulla G.U. Serie Generale n. 231 del 4\10\2018, entrato in vigore il giorno successivo, il 5\10\2018.

Oltre ad una serie di disposizione che regolamentano l’immigrazione illegale, ha riguardato anche la regolarità dei lavori edili, prevedendo, in particolare, un inasprimento delle sanzioni a carico degli appaltatori che ricorrano a subappalti illeciti, quindi senza l’autorizzazione dell’autorità competente.

### **Art. 25: Sanzioni in materia di subappalti illeciti**

Ha modificato l’art. 21, comma 1, della **legge n. 646 del 13 settembre 1982**, secondo cui *chiunque, avendo in appalto opere riguardanti la pubblica amministrazione, concede anche di fatto, in subappalto o a cottimo, in tutto o in parte le opere stesse, senza l'autorizzazione dell'autorità competente, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore ad un terzo del valore dell'opera concessa in subappalto o a cottimo e non superiore ad un terzo del valore complessivo dell'opera ricevuta in appalto. Nei confronti del subappaltatore e dell'affidatario del cottimo si applica la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno e dell'ammenda pari ad un terzo del valore dell'opera ricevuta in subappalto o in cottimo.*

Nella nuova versione, al primo periodo, le parole “l’arresto da sei mesi ad un anno e con l’ammenda” sono sostituite da **“la reclusione da uno a cinque anni e con la multa”**; mentre al secondo periodo, le parole “dell’arresto da sei mesi ad un anno e dell’ammenda” sono sostituite da: **“della reclusione da uno a cinque anni e della multa”**.

Nella relazione tecnica del decreto si precisa che il reato contravvenzionale viene modificato in “delitto” e la “sanzione personale” viene equiparata a quella prevista per

“reato di frode nelle pubbliche forniture”, mentre è rimasta invariata l’entità dell’ammenda a carico sia dell’appaltatore che del subappaltatore.

### **Art. 26 – Monitoraggio dei cantieri**

All'articolo 99, comma 1, del D.Lgs n. 81\08 dopo le parole “provinciale del lavoro” è stato inserito: “*nonché al prefetto*”.

Quindi la **notifica preliminare**, oltre che alla ASL ed alla direzione provinciale del lavoro, devono essere trasmessa anche al prefetto.

Questo decreto è stato convertito in legge dalla **legge n. 132 del 1° dicembre 2018** che, oltre a confermare l’entità della reclusione da uno a cinque anni, ha stabilito una multa non inferiore ad un terzo del valore dell’opera concessa in subappalto o a cottimo sia a carico dell’appaltatore che del subappaltatore inadempienti.

La legge ha precisato inoltre che **l’invio della notifica preliminare al prefetto deve essere effettuato limitatamente ai lavori pubblici.**

## **Ultime modifiche D.Lgs 50\2016, come mod. da D.Lgs 56\2017**



**Legge n. 12 dell’11/2/2019** (G. U. n. 36 del 12 febbraio 2019)

**“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”**

### **Art 23 – Livelli di progettazione**

Inserito comma 3-bis:

I contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere, possono essere affidati sulla base del progetto definitivo costituito almeno da:

- una relazione generale,
- elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste,
- computo metrico-estimativo,

- piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

L'esecuzione dei predetti lavori può prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo.

Resta ferma la predisposizione del piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

### **Articolo 36 – Contratti sotto soglia**

#### **Affidamento dei lavori da parte delle stazioni appaltanti:**

1) Al comma 2, lettera c), le parole: “pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro” sono sostituite dalle seguenti: “pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 2.500.000 di euro “(procedura negoziata, previa consultazione di almeno 10 operatori economici (in precedenza 5), individuati sulla base di indagini di mercato);

2) Al comma 2, lettera d), le parole: “pari o superiore a 1.000.000 di euro” sono sostituite dalle seguenti: “pari o superiore a 2.500.000 di euro” (procedura ordinaria);

### **Articolo 80 – Motivi di esclusione**

Costituisce motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione ad una procedura di appalto la condanna con sentenza definitiva o decreto di condanna divenuto irrevocabile, anche riferita a un suo subappaltatore.

1) Al comma 1, le parole: «anche riferita a un suo subappaltatore sono soppresse»;

2) Al comma 5, le parole: “anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6” sono soppresse,

La lettera c) del comma 5 è sostituita dalle seguenti:

La stazione appaltante può escludere dalla partecipazione alle procedure di appalto se:

- dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità;
- l'operatore economico abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio oppure abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;
- l'operatore economico abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili; su tali circostanze la stazione appaltante motiva anche con riferimento al tempo trascorso dalla violazione stessa

Le modifiche relative al grave illecito professionale, sono tese ad allineare il testo dell'articolo 80, al codice all'art. 57, paragrafo 4 della direttiva comunitaria 2014/24/UE che considera in maniera autonoma le quattro fattispecie di esclusione indicate erroneamente, a titolo esemplificativo dall'articolo 80, comma 5 del codice.

### **Art. 5 – Subappalto, comma 6**

E' obbligatoria l'indicazione della terna di subappaltatori

Sostituito da:

Le stazioni appaltanti possono chiedere agli operatori economici di indicare una terna dei subappaltatori.

Contestualmente, all'impresa offerente non viene più richiesto di dimostrare alla stazione appaltante l'assenza dei casi di esclusione dei subappaltatori.

Le modifiche dell'articolo 80 si sono rese necessarie per allineare il Codice appalti alle direttive comunitarie che non prevedono l'esclusione del concorrente per carezza di requisiti del subappaltatore.

### **Articolo 113, comma 2 – Incentivi per funzioni tecniche**

Le amministrazioni pubbliche destinano a un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2%.

Le parole:

“Per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici”

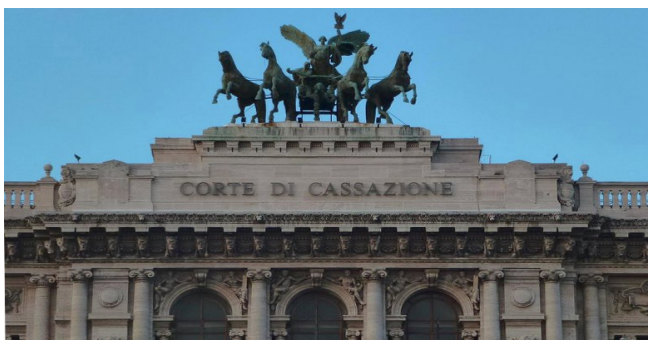
sono sostituite dalle seguenti:

“Per le attività di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, di verifica preventiva della progettazione,”

### **Altre modifiche:**

Art. 133 - Principi generali per la selezione dei partecipanti

Art. 174 – Subappalto nei contratti di concessione



## Nuovo indirizzo della Cassazione riguardo alle responsabilità penali del CSE in caso di grave infortunio in cantiere

Negli anni passati numerose sentenze di Cassazione avevano addebitato al CSE la responsabilità di gravi infortuni verificatisi in cantiere conseguenti al mancato rispetto, da parte dei lavoratori, delle prescrizioni di sicurezza riportate nel POS. Negli ultimi anni si è assistito ad una inversione di tendenza da parte della magistratura che in alcune sentenze ha evidenziato che il CSE ha il compito di esercitare una “**alta vigilanza**” riguardo al rispetto delle condizioni di sicurezza in cantiere, in particolare per quanto attiene al “**rischio interferenziale**” per le imprese che operano nella stessa area di cantiere, ma non quello di sovrintendere, momento per momento, alla corretta applicazione delle indicazioni esecutive riportate nel POS.

Infatti l’obbligo di questo controllo è fondamentalmente a carico del direttore di cantiere e del capo cantiere che svolgono, rispettivamente, le funzioni di dirigente e di preposto per conto dell’impresa esecutrice.

Quanto detto è evidenziato dalla **sentenza di Cassazione penale n. 34869 del 12\04\2017** riguardante l’infortunio occorso ad un lavoratore dipendente di una impresa esterna che stava provvedendo allo smontaggio di pannelli, stazionando su un trabattello con ruote.

In secondo grado la Corte di Appello di Milano aveva confermato la decisione del Tribunale di Monza che aveva riconosciuto il CSE colpevole del reato di lesioni colpose gravi ai danni del lavoratore infortunato per aver omesso di verificare l’idoneità del POS dell’impresa, relativamente alla fase topica della lavorazione in relazione alle modalità di smontaggio dei pannelli, utilizzando il trabattello.

La Corte precisava che incombeva sul CSE una funzione di verifica del POS e di integrazione dello stesso e non prendeva in considerazione la possibile abnormità del comportamento del lavoratore, atteso che lo stesso risultava privo di esperienza, di idonea formazione professionale e di precise istruzioni sulle modalità di lavoro, tanto da essere incorso in palesi errori nel corso dell’esecuzione dell’intervento.

Il CSE proponeva ricorso per Cassazione evidenziando che al coordinatore compete l’obbligo di coordinare l’attività delle diverse imprese in ragione della interferenza tra le lavorazioni e non già quella di vigilare sull’azione dei lavoratori, i quali avevano operato in modo del tutto difforme rispetto alla previsione del POS.

Il CSE evidenziava poi che il POS indicava le modalità di utilizzo e della messa in opera del trabattello, con espressa indicazione di divieto di spostamento dell’attrezzatura mentre il lavoratore si trovava sulla stessa e con la previsione della necessità della imbracatura dell'utilizzatore.

La Cassazione riteneva corrette le controdeduzioni del CSE ed evidenziava *che la posizione riconosciuta al CSE è solo quella della **alta vigilanza** delle lavorazioni, sottesa a gestire il rischio interferenziale e non già a sovrintendere momento per*

*momento alla corretta applicazione delle prescrizioni e delle metodiche risultanti dal POS come integrate dal datore di lavoro e filtrate nel PSC.*

La Cassazione rilevava poi che nei due precedenti gradi di giudizio ci si era limitati a considerare un unico specifico segmento della lavorazione, in cui risultavano impegnati esclusivamente i lavoratori di una ditta edile, senza minimamente addentrarsi sulla esigenza della gestione di un rischio derivante dalla coesistenza di due o più imprese nello stesso cantiere di lavoro.

La Cassazione evidenziava quindi che se non si definisce l'ambito e i presupposti dell'intervento richiesto al CSE che risiede appunto nella esigenza di coordinare, dirigere e, se del caso, gestire i pericoli nelle lavorazioni che nascono dalla interferenza di una pluralità di imprese, risulta errato, sotto il profilo logico giuridico, il punto della motivazione che impone al CSE un controllo e un intervento sulla corretta predisposizione e utilizzo di uno strumento di lavoro, quale è una scala dotata di ruote. Inoltre, nella sentenza, si precisava che non è carico del CSE la verifica della adeguata formazione e informazione delle maestranze sulle metodiche di lavoro, poiché in tale modo si opera una indebita sovrapposizione di distinti piani operativi, confondendo la posizione di garanzia del CSE con quella del datore di lavoro, tenuto primariamente al rispetto di obblighi di formazione e di vigilanza sui lavoratori e di prevenzione dei rischi connessi alla prestazione lavorativa.

La Cassazione precisava quindi che la sentenza impugnata finiva per **ampliare oltremodo il ruolo e le funzioni del CSE**, in particolare quelle connesse alla generale vigilanza sulla configurazione delle lavorazioni, laddove a questa figura non risultano attribuiti né compiti relativi al rapporto diretto con le maestranze, né una minuziosa ingerenza nella gestione giornaliera del cantiere.

La Cassazione precisava che è necessario non fare confusione con le responsabilità riconducibili al committente ed al datore di lavoro, i cui rispettivi compiti non possono essere gestiti dal CSE, fatte salve quelle violazioni così macroscopiche che vadano a cadere nella ipotesi sub f) dell'art. 92 del D.Lgs n. 81\08 che consente al CSE poteri inibitori delle lavorazioni in comprovate situazioni di urgenza e di imminente pericolo per i lavoratori.

La Cassazione concludeva che non vi è dubbio che la motivazione della sentenza impugnata appare del tutto monca, in quanto rimprovera all'imputato, quale CSE, omissioni in sede di verifica e di adeguamento del POS e di vigilanza e di coordinamento in sede di esecuzione e, incidentalmente, anche una non adeguata verifica della formazione dei dipendenti impegnati nella lavorazione, senza dare conto della ricorrenza di un rischio interferenziale che avrebbe dovuto governarne e scardinarne l'azione, senza operare una adeguata distinzione dei campi rispettivamente presidiati da differenti figure di garanzia.

Il giudice evidenziava quindi che non risultano esplicitate le ragioni per cui il CSE sarebbe dovuto intervenire nella direzione richiesta, in presenza di un segmento di lavorazione che vedeva impegnata una unica impresa mediante le proprie maestranze, e in una apparente situazione di assenza di rischio interferenziale ma, al contrario, di vigenza di un obbligo di presenza e di controllo in capo al datore di lavoro (modalità di utilizzazione del trabattello, vigilanza sul rispetto di presidi antinfortunistici).

Quindi la Cassazione annullava la sentenza impugnata con rinvio per nuovo esame alla Corte di Appello di Milano.

Alle stesse conclusioni era giunta la **sentenza Cassazione penale, sez. 4, n. 27165 del 4 luglio 2016** relativa ad un gravissimo infortunio verificatosi durante la realizzazione della variante di valico della autostrada Firenze – Bologna.

L'infortunio era stato causato dall'errato montaggio, con conseguente sganciamento, della pedana su cui si trovavano tre lavoratori che perdevano la vita precipitando da un'altezza di circa 40 metri.

Inoltre ad un altro lavoratore, rimasto in bilico sulla pedana attigua a quella ceduta, era stato riscontrato un disturbo da stress posttraumatico guaribile in un periodo superiore a tre mesi.

Le responsabilità dell'infortunio erano state attribuite alla "architetta" che svolgeva le funzioni di CSE per colpa, consistita in imprudenza, negligenza e imperizia nonché nell'inosservanza delle disposizioni di legge, per non aver verificato l'applicazione, da parte dell'impresa appaltatrice, delle disposizioni contenute nel PSC e la corretta applicazione delle procedure di lavoro.

Veniva inoltre addebitato alla CSE di non aver verificato l'effettiva realizzazione degli obblighi informativi e formativi da parte del datore di lavoro nei confronti dei lavoratori che componevano la squadra addetta alla costruzione della pila.

Avverso a tale provvedimento la CSE aveva proposto ricorso per Cassazione e, per quanto riguarda la mancata formazione del personale addetto a quella specifica lavorazione, ricordava quanto previsto dal paragrafo 3.24 della Direttiva comunitaria secondo cui l'obbligo facente capo al CSE è di natura meramente formale, dovendo egli verificare non che i lavoratori delle imprese siano stati effettivamente informati e formati professionalmente, bensì, più limitatamente, che sussista, in allegato a ciascun POS, la documentazione relativa all'assolvimento di questo obbligo da parte del datore di lavoro.

Quindi le "vistose riconoscibili carenze di formazione dei lavoratori e di organizzazione delle procedure di lavoro" non potevano addebitarsi alla responsabilità della CSE.

La Cassazione, dissentendo da quanto stabilito dalla sentenza di Appello, evidenziava quindi che, ad eccezione del caso limite in cui il CSE riscontri la presenza di un rischio grave ed imminente per la sicurezza dei lavoratori (art. 92, punto 1 f), del D.Lgs n. 81\08) in cui deve sospendere le lavorazioni pericolose, quella del CSE è una "**posizione di garanzia**" che si affianca, in modo autonomo e indipendente, a quella del datore di lavoro e dei committente.

Egli infatti ha **una autonoma funzione di "alta vigilanza" che riguarda la generale configurazione delle lavorazioni che comportino rischio interferenziale, e non anche il puntuale controllo, momento per momento, delle singole attività lavorative, che è demandato ad altre figure operative (datore di lavoro, dirigente, preposto).**

**Infatti il CSE non è il controllore del datore di lavoro, ma il gestore del rischio interferenziale.**

La Cassazione rilevava quindi che le sentenze dei primi due gradi di giudizio avevano

oltremodo ampliato il ruolo e le funzioni del CSE affermando che il controllo del regolare svolgimento delle attività lavorative rientrava nel compito di "generale vigilanza sulla configurazione delle lavorazioni" che è affidata al coordinatore.

Invece l'attività del CSE non implica affatto il rapporto diretto con le maestranze ovvero una minuziosa ingerenza nella gestione giornaliera del cantiere, mentre la Corte territoriale aveva addirittura posto a carico del CSE la responsabilità per una non corretta "organizzazione di cantiere".

La Cassazione citava quindi l'infortunio considerato dalla **sentenza 18149/2010** che riguardava un lavoratore che era caduto nel vuoto, precisando che il rischio di caduta implicava l'utilizzo della cintura di sicurezza, ma l'obbligo di vigilanza da parte del CSE comportava solo il controllo sulla esistenza in cantiere delle cinture di sicurezza e sulla previsione della loro utilizzazione per quella lavorazione e non sul fatto che il singolo lavoratore se ne servisse realmente in quella specifica condizione di lavoro. La sentenza conclude quindi che il denunciato vizio motivazionale della sentenza impugnata è fondato, per cui la stessa va annullata con rinvio ad altra Sezione della Corte di Appello per un nuovo esame.

Anche la **sentenza di cassazione penale, sez. IV, n. 57974 del 29 dicembre 2017** ha ribadito che la funzione di "alta vigilanza" del CSE ha per oggetto "esclusivamente" il rischio generico legato alla presenza di più imprese in cantiere e non risponde penalmente degli eventi riconducibili ai rischi specifici propri dell'attività svolta dalle imprese e dai lavoratori autonomi.

L'infortunio, oggetto della sentenza, si era verificato mentre il lavoratore infortunato stava eseguendo, all'interno di un cavedio, il lavaggio, utilizzando una idropulitrice, di una persiana smontata e, contestualmente, stava utilizzando un montacarichi posizionato alla sommità del ponteggio metallico eretto all'interno dello stesso cavedio.

Durante la fase di utilizzo del montacarichi era caduto un trapano miscelatore, non adeguatamente assicurato al gancio del montacarichi, che aveva colpito al capo il lavoratore procurandogli gravi lesioni.

Nei primi due gradi di giudizio era stata stabilita la responsabilità del datore di lavoro del lavoratore infortunato per non aver fornito allo stesso il casco antinfortunistico e di non vigilato sul suo effettivo utilizzo, mentre al datore di lavoro dell'operaio che stava manovrando il montacarichi era stata contestata la violazione dell'art. 71 del D.Lgs n. 81/08 che prevede la necessità di prendere le misure necessarie atte ad impedire che i carichi sospesi vengano fatti passare sopra i luoghi di lavoro abitualmente occupati dai lavoratori.

Al CSE era stato invece contestato di non aver previsto nel PSC il rischio specifico concretizzatosi in occasione del lavaggio delle persiane e di non aver adottato alcun provvedimento in relazione alle possibili interferenze fra i lavoratori delle diverse imprese, con riguardo in particolare alle modalità di accesso e di sosta nel cavedio.

Tutti i tre imputati ricorrevano in Cassazione che dichiarava infondati i ricorsi presentati dai due datori di lavoro, mentre riteneva fondato quello presentato dal CSE. Infatti la Corte precisava **che il CSE non risponde del rischio specifico proprio dell'attività dell'impresa esecutrice o del singolo lavoratore autonomo e non ha il**



*compito di sovrintendere, momento per momento, alla corretta applicazione delle prescrizioni e delle metodiche risultanti dal POS.*

La sentenza precisa inoltre che il CSE non deve interagire con le maestranze ma con i titolari delle ditte esecutrici nel vigilare e coordinare l'osservanza, da parte di costoro, delle misure di sicurezza, annullando quindi, senza rinvio, la sentenza impugnata dal CSE per non aver, lo stesso, commesso il fatto.

**A cura dell'ing. Giulio Lusardi**