

Centro Studi

Consiglio Nazionale Ingegneri

L'obbligo di esposizione di una tessera di riconoscimento nei cantieri edili

**Nota sull'art. 36 bis, comma 3 della Legge n. 248/2006 di
conversione del D.L. 4 luglio 2006, n. 223**



(c.r.149)

Roma, novembre 2006



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Sergio Polese	Presidente
Ing. Paolo Stefanelli	Vice Presidente
Ing. Roberto Brandi	Consigliere Segretario
Ing. Alessandro Biddau	Consigliere
Ing. Giovanni Bosi	Consigliere
Ing. Pietro De Felice	Consigliere
Ing. Carlo De Vuono	Consigliere
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Alcide Gava	Consigliere
Ing. Romeo La Pietra	Consigliere
Ing. Giovanni Montresor	Consigliere
Ing. iunior Antonio Picardi	Consigliere
Ing. Giovanni Rolando	Consigliere
Ing. Silvio Stricchi	Consigliere
Ing. Giuseppe Zia	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoIngegnere.it



CENTRO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	Presidente
dott. ing. Alberto Speroni	Vice Presidente
dott. ing. Leonardo Acquaviva	Consigliere
dott. ing. Renato Cannarozzo	Consigliere
dott. ing. Ugo Gaia	Consigliere
dott. Massimiliano Pittau	Direttore

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	Presidente
dott. Stefania Libori	Revisore
dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it



Il presente testo è stato redatto ed elaborato da Lorenzo Passeri.



Indice

Premessa	Pag.	1
1. Contenuti e finalità dell'art. 36 <i>bis</i>	“	3
2. L'esclusione dell'obbligo di dotarsi di tessera di riconoscimento per i professionisti	“	6



Premessa

Sono pervenute da più parti segnalazioni circa la possibilità che anche i professionisti che operano nei cantieri edili in qualità di direttore dei lavori, progettista, collaudatore, coordinatore per l'esecuzione, siano tenuti al rispetto dell'obbligo di dotarsi ed esporre una tessera di riconoscimento secondo quanto stabilito dall'art. 36 *bis*, commi 3 e 4, della legge 248/2006.

Una attenta analisi della finalità e del contenuto della disposizione porta a ritenere priva di ogni fondamento tale possibilità.

Come si avrà modo di evidenziare nelle pagine che seguono, la *ratio* ultima delle disposizioni recate dall'art. 36 *bis* è quella di contribuire all'emersione dei lavoratori "in nero", la cui presenza rende significativamente meno efficaci le misure finalizzate alla tutela della sicurezza nei cantieri edili. Già solo tale considerazione porta ad escludere i professionisti che operano nei cantieri dall'applicazione delle misure di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 36 *bis*, in quanto essi sono perfettamente identificati e identificabili in ogni momento del processo edilizio e non necessitano quindi di alcuna tessera di riconoscimento per "emergere" e diventare visibili.

E' d'altronde la stessa lettera della norma ad escludere i professionisti dall'applicazione delle disposizioni dell'art. 36 *bis*. Come riconosciuto anche dalle Circolari esplicative emanate sul provvedimento dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e dall'INPS, l'ambito di applicazione della disposizione coincide con quello delle imprese che svolgono le attività descritte dall'allegato I del D.Lgs. n. 494/1996, ed ossia aziende inquadrare o inquadrabili previdenzialmente come imprese edili.

Per quanto concerne nello specifico i lavoratori autonomi, inoltre, si può asserire che gli obblighi di cui all'art. 36 *bis* 3° comma della legge 248/2006, incombono esclusivamente nei confronti di quei lavoratori che siano collegati all'impresa edile/datore di lavoro a



prescindere dalla tipologia del rapporto contrattuale (dipendente/autonomo) instaurato con essa, mentre, di contro, ne rimangano esclusi quei lavoratori che, seppur autonomi, non siano avvinti da un siffatto collegamento, come per l’appunto i professionisti che operano nei cantieri in qualità di direttore dei lavori, progettista, collaudatore, coordinatore per l’esecuzione.

Giovanni Angotti



1. Contenuti e finalità dell'art. 36 bis

L'art. 36 bis della Legge n. 248/2006¹ detta una serie di misure per contrastare il lavoro sommerso e per promuovere la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, con particolare riferimento al settore dell'edilizia².

In primo luogo, l'art. 36 dispone che, ferme restando le attribuzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e del decreto legislativo 494/1996³, nonché le competenze in materia di vigilanza attribuite dalla vigente

¹ Introdotta direttamente dal Governo, con emendamento 36.6000, al testo in esame presso la V Commissione permanente del Senato nella seduta del 21.07.2006.

² In merito La V Commissione permanente presso il Senato, nella relazione al d.d.l. N. 741-A di conversione del D.L. precisava che le misure di cui all'art. 36 si inseriscono nell'ambito della lotta contro l'insicurezza sui luoghi di lavoro connessa alla mancata regolarizzazione dei lavoratori. In particolare da tale relazione di evince che: *“Il contrasto dell'evasione contributiva si intreccia, in questo caso con un tema ancora più rilevante, quello della insicurezza sui luoghi di lavoro, che il regime di precarietà accentua e favorisce. La norma, che anticipa alcune disposizioni in attesa dell'adozione di un testo unico in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, rende possibili provvedimenti di sospensione dei lavori nei cantieri edili qualora il personale addetto non risulti registrato in misura pari o superiore al 20 per cento oppure nei casi in cui siano state registrate ripetute violazioni della disciplina sui tempi di lavoro e di riposo. Le imprese che incorrono in questa sanzione vengono anche inibite dal partecipare a gare pubbliche. Per la revoca del provvedimento è necessaria la regolarizzazione dei lavoratori e il ripristino delle regolari condizioni di lavoro. Sono inoltre previsti adempimenti a carico dei lavoratori e sanzioni in caso di inadempienza. A fronte dei più stringenti adempimenti cui sono chiamate le imprese edili viene aumentata da 63 a 87 milioni di euro la quota delle risorse del fondo per l'occupazione destinate alla cassa integrazione speciale in caso di cessazione dell'attività”*.

³ L'art. 5, comma 1, del D.Lgs 494/1996 statuisce che *“Durante la realizzazione dell'opera, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori provvede a:a) assicurare, tramite opportune azioni di coordinamento, l'applicazione delle disposizioni contenute nei piani di cui agli articoli 12 e 13 e delle relative procedure di lavoro;b) adeguare i piani di cui agli articoli 12 e 13 e il fascicolo di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), in relazione all'evoluzione dei lavori e alle eventuali modifiche intervenute;c) organizzare tra i datori di lavoro, ivi compresi i lavoratori autonomi, la cooperazione ed il coordinamento delle attività nonché la loro reciproca informazione;d) verificare l'attuazione di quanto previsto all'articolo 15; e) proporre al committente, in caso di gravi inosservanze delle norme del presente decreto, la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere o la risoluzione del contratto;f) sospendere in caso di pericolo grave ed imminente le singole lavorazioni fino alla comunicazione scritta degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate”*.



normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione dell'INPS e dell'INAIL, possa disporre la sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili allorché venga riscontrato l'impiego di personale non assunto regolarmente, in una misura almeno pari al 20 per cento dei lavoratori regolarmente assunti occupati nel cantiere.

Lo stesso provvedimento di sospensione dei lavori può essere adottato nel caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di durata massima dell'orario di lavoro, di riposo giornaliero e di riposo settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del decreto legislativo 66/2003, e successive modificazioni.

Inoltre si dispone che gli uffici del Ministero del lavoro informino con tempestività gli uffici del Ministero delle infrastrutture dell'adozione del provvedimento di sospensione dei lavori, al fine dell'emanazione da parte di questi ultimi di un provvedimento di interdizione alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche.

La revoca della sospensione dei lavori è condizionata al ripristino della situazione di rispetto sostanziale della disciplina da parte del datore di lavoro. Ciò richiede, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture obbligatorie, la regolare assunzione degli stessi; nel caso di reiterate violazioni della disciplina relativa all'orario di lavoro, l'accertamento del ripristino delle relative tutele.

L'articolo 36-*bis* dà inoltre attuazione ad un'altra delle misure preannunciate dal DPEF per contrastare il lavoro sommerso, rendendo immediatamente applicabile la previsione secondo cui nel settore edile, in deroga alla normativa generale sul collocamento, i datori di lavoro sono tenuti a comunicare agli uffici competenti l'assunzione di nuovi lavoratori il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti (quindi in maniera preventiva), mediante documentazione avente data certa.



La previsione in oggetto è volta evidentemente a contrastare pratiche elusive da parte delle imprese, rafforzando i poteri degli organi ispettivi sul piano probatorio. Si prevedono inoltre modifiche alla disciplina vigente volte a rendere più efficaci le sanzioni amministrative pecuniarie.

In questa sede, però, assume particolare importanza quanto disposto dal 3° comma, della norma citata, il quale testualmente dispone che: *“Nell'ambito dei cantieri edili i datori di lavoro debbono munire, a decorrere dal 1° ottobre 2006, il personale occupato di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. I lavoratori sono tenuti ad esporre detta tessera di riconoscimento. Tale obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nei cantieri, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto. Nei casi in cui siano presenti contemporaneamente nel cantiere più datori di lavoro o lavoratori autonomi, dell'obbligo risponde in solido il committente dell'opera”*.

La norma introduce l'obbligo della esposizione di una specifica tessera di riconoscimento per i lavoratori che operino nell'ambito dei cantieri edili. In particolare due sono gli obblighi statuiti dalla previsione normativa: 1) la predisposizione di tale tessera che grava sul datore di lavoro; 2) l'esposizione della medesima che grava, invece, sul lavoratore.

Tale disposizione ha fatto sorgere il dubbio circa la sua applicabilità anche ai professionisti (lavoratori autonomi) che operano nell'ambito dei cantieri edili in qualità di direttore dei lavori, collaudatore, coordinatore per l'esecuzione. Applicabilità che, stante la *ratio* della norma, può essere esclusa⁴.

⁴ Il 5° comma precisa che: *La violazione delle previsioni di cui ai commi 3 e 4 comporta l'applicazione, in capo al datore di lavoro, della sanzione amministrativa da euro 100 ad euro 500 per ciascun lavoratore. Il lavoratore munito della tessera di riconoscimento di cui al comma 3 che non provvede ad esporla e' punito con la sanzione amministrativa da euro 50 a euro 300. Nei confronti delle predette sanzioni non e' ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.*



2. L'esclusione dell'obbligo di dotarsi di tessera di riconoscimento per i professionisti

Per esaminare compiutamente l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 36 *bis* della legge 248/2006 ed in particolare della disposizione relativa all'obbligo di esposizione di una tessera di riconoscimento per i lavoratori impegnati nei cantieri edili, occorre innanzitutto interrogarsi sulle finalità ultime di tale provvedimento.

L'art. 36 *bis* muove implicitamente dalla constatazione che le imprese che ricorrono a manodopera irregolare sono anche quelle che presentano maggiori tassi infortunistici; di conseguenza il miglioramento della sicurezza nei cantieri è legato soprattutto all'emersione dei lavoratori irregolari in essi presenti.

Come affermato dalla Circolare n. 29 del 28 settembre 2006 emanata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale a commento delle disposizioni dell'art. 36 *bis*: *“La ratio della disposizione (...) individua una "presunzione" da parte dell'ordinamento circa la situazione di pericolosità che si verifica in cantiere in conseguenza del ricorso a manodopera "non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria" giacché la stessa, oltre a non essere regolare sotto il profilo strettamente lavoristico, non ha verosimilmente ricevuto alcuna "formazione ed informazione" sui pericoli che caratterizzano l'attività svolta nel settore edile”*. Il fine ultimo delle disposizioni di cui all'art. 36 *bis* è dunque quello di combattere il ricorso a lavoratori “in nero” nell'ambito dei cantieri edili.

Già solo la considerazione della finalità ultima della norma citata porta ad escludere l'applicazione della disposizione relativa alla tessera di riconoscimento ai professionisti che svolgono gli incarichi di direttore dei lavori, coordinatore per l'esecuzione, collaudatore, progettista, in quanto già perfettamente identificati e identificabili in ogni momento del processo edilizio.

Ma è la stessa lettera della norma ad escludere i professionisti dall'applicazione delle disposizioni dell'art. 36 *bis*. E' ancora la



Circolare n. 29 del 28 settembre 2006 emanata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale a chiarire tale punto: *“l'ambito di applicazione della disposizione che – stante il riferimento a "l'ambito dei cantieri edili" – sembra coincidere con le imprese che svolgono le attività descritte dall'allegato I del D.Lgs. n. 494/1996, nel quale sono ricomprese sia aziende inquadrare o inquadrabili previdenzialmente come imprese edili sia imprese non edili che operano comunque nell'ambito delle realtà di cantiere.*

Si tratta in particolare di imprese che svolgono:

- 1) lavori di costruzione, manutenzione, 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 linee elettriche, 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;*
- 2) scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per i lavori edili o di ingegneria civile”⁵.*

Sono dunque le imprese edili, e non i professionisti, in quanto datori di lavoro ad essere oggetto delle disposizioni di cui all'art 36 *bis*.

Per quanto concerne la tessera di riconoscimento, l'obbligo della sua predisposizione ed esposizione è estesa dal comma 3 dell'art. 36 *bis* anche ai lavoratori autonomi.

Per lavoratore autonomo, ai sensi dell'art. 2, 1° comma, lett. d) del D.Lgs. n. 494/96, si intende la: *“persona fisica la cui attività professionale concorre alla realizzazione dell'opera senza vincolo di*

⁵ Dello stesso parere sul punto è la Circolare INPS n. 111 del 13 ottobre 2006.



subordinazione”. Poiché il contributo alla realizzazione dell'opera può essere, ovviamente, anche solo intellettuale, nella nozione di lavoratore autonomo potrebbero ritenersi ricompresi, in generale, anche i liberi professionisti aventi particolari incarichi quali quello di progettista, direttore dei lavori, collaudatore sia per la realizzazione di opere private che di lavori pubblici.

Tuttavia siffatta conclusione si presta ad una diversa prospettazione nel caso specifico della disposizione di cui all'art. 36 *bis*, comma 3, relativa alla tessera di riconoscimento.

Importante, ai fini di una corretta interpretazione della disposizione normativa in parola è innanzitutto il 4° comma dell'art. 36 *bis* secondo cui: *“I datori di lavoro con meno di dieci dipendenti possono assolvere all'obbligo di cui al comma 3 mediante annotazione, su apposito registro di cantiere vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori. Ai fini del presente comma, nel computo delle unità lavorative si tiene conto di tutti i lavoratori impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi per i quali si applicano le disposizioni di cui al comma 3”*.

La norma rileva non tanto per le forme di semplificazione, ma quanto per il fatto di precisare che, al fine del computo del numero minimo delle unità lavorative, si debba tenere conto di tutti i lavoratori impiegati (dal datore di lavoro) a prescindere dalla tipologia del rapporto contrattuale e, dunque, anche se il rapporto di lavoro instaurato è autonomo. In sostanza, dalla lettura della previsione normativa in parola sembrerebbe emergere che anche il lavoratore autonomo vada comunque considerato come unità lavorativa del datore di lavoro.

Volendo assegnare alla norma testé citata una specifica valenza interpretativa si può asserire che gli obblighi di cui all'art. 36 *bis* 3° comma della legge 248/2006, incombono esclusivamente nei confronti di quei lavoratori che siano collegati all'impresa/datore di lavoro a prescindere dalla tipologia del rapporto contrattuale



(dipendente/autonomo), mentre, di contro, ne rimangono esclusi quei lavoratori che, seppur autonomi, non siano avvinti da un siffatto collegamento.

Si pensi al direttore dei lavori – lavoratore autonomo nominato dal privato, committente dei lavori - riguardo al quale delle due l'una: o si aderisce alla tesi prospettata ovvero, di contro, si ritiene che anche il committente (ad esempio il privato che intende realizzare un manufatto) sia un “*datore di lavoro*” ai sensi della norma citata con la conseguenza che, in quanto tale, avendo meno di dieci dipendenti, sarà soggetto agli adempimenti di cui al citato 4° comma.

Tale ultima prospettazione è, non solamente, insostenibile alla luce del fatto che lo stesso art. 36 *bis* definisce il privato come “*committente*” (e non come datore di lavoro), ma altresì paradossale in quanto la norma, anziché semplificare, aggraverebbe la sola posizione del privato committente il quale, già gravato dell'obbligo di cui al 3° comma dell'art. 36 *bis* citato, assumerebbe addirittura la posizione di datore di lavoro (giuridicamente a-tecnico potendosi, al più, parlare di committente).

Alla luce della prospettata esegesi, anche questa disposizione esclude dall'ambito di operatività dell'obbligo di predisposizione ed esposizione della tessera di riconoscimento tutti i liberi professionisti i quali non prestino la propria attività direttamente – ancorché in forma autonoma – per un datore di lavoro chiamato ad eseguire lavori ovvero prestazioni in cantiere.