PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 23 - numero 4983 di Venerdì 23 luglio 2021

Ancora molte ombre dopo 25 anni dal recepimento della Direttiva Cantieri

Dopo ben 25 anni dal recepimento della direttiva 92/57/CEE nel nostro Paese continuano a sussistere difformità interpretative ed applicative grazie anche alla pessima trasposizione effettuata dal nostro legislatore.

Nell'agosto di venticinque anni fa, fu emanato il D. Lgs. n. 494/1996, riguardante il recepimento della direttiva 92/57/CEE meglio conosciuta come "direttiva cantieri". Ai tempi, i commenti degli addetti ai lavori furono piuttosto concordi nel ritenere che il testo di recepimento, così come strutturato, necessitava di modifiche significative per riavvicinare realmente la norma ai principi ed ai contenuti della direttiva cantieri. Il successivo D. Lgs. n° 528/1999 apportò alcune modifiche eliminando, tra l'altro sia l'obbligo di redazione del Piano Generale di Sicurezza, sia rivedendo, ma solo in parte, gli obblighi del coordinatore per l'esecuzione.

Il successivo D. P. R. n° 222/2003, stabilì i contenuti minimi del Piano di Sicurezza e Coordinamento, del Piano Operativo di Sicurezza e del Piano Sostitutivo nonché definì la tipologia e le modalità di calcolo dei costi per la sicurezza.

Nel 2008, il legislatore, nel D. Lgs. n. 81/2008 (impropriamente conosciuto come "Testo Unico"), dedicò l'intero Titolo IV ai cantieri temporanei o mobili apportando una serie di modifiche al precedente e specifico corpus normativo, con l'intento di migliorare l'efficacia dell'azione prevenzionale in questo particolare settore.

Infine, nel D. Lgs. n. 106/2009, accanto a significativi e importanti cambiamenti, si era potuto constatare come, ancora una volta, si fosse persa l'occasione per fare chiarezza su alcuni punti nodali venuti alla luce nei precedenti tredici anni continuando così a mantenere ancora insoluti alcuni importanti problemi applicativi.

Le conseguenze di quanto avvenuto in questi cinque lustri, sono quelle che portano gli addetti ai lavori a scontrarsi con interpretazioni variegate delle norme ma che, in concreto, non forniscono chiare indicazioni sulla loro concreta applicabilità.

In tutti questi anni chi scrive ha avuto modo di frequentare ambienti lavorativi differenti sia per localizzazione geografica che per tipologia di opere da eseguire ed ha potuto constatare, relazionandosi con gli altri attori della prevenzione nei cantieri edili, le differenti interpretazioni ed applicazioni delle stesse regole in materia di sicurezza e tutela della salute.

Nel seguito di questo intervento, riportando affermazioni da parte di funzionari degli enti di vigilanza e di Consulenti Tecnici delle Procure, raccolte nei cantieri e nelle aule di Tribunale, si commenteranno le prime cinque tra le principali tematiche che sono continuamente oggetto di discussione, spesso scatenando forti conflittualità, tra gli addetti ai lavori:

- rischi interferenziali, rischi contestuali e rischi specifici o propri dell'impresa;
- integrazione della sicurezza nel progetto;
- scelte prevenzionali;
- etica professionale del coordinatore;
- impegno morale del coordinatore.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0727] ?#>

I rischi interferenziali, rischi contestuali e rischi specifici o propri dell'impresa

La prima tematica riguarda l'affermazione, piuttosto diffusa, che il Coordinatore per l'esecuzione (CSE) <<*debba occuparsi non solo dei rischi interferenziali ma anche del controllo dei rischi specifici o propri delle imprese esecutrici*>>.

Un'affermazione di questo tipo denota il perdurare dell'incapacità di comprendere la differenza esistente tra la gestione dei "*rischi interferenziali*", "*rischi contestuali*" ed i "*rischi specifici o propri*".

Allora è opportuno prima chiarire la sostanziale differenza esistente tra rischi interferenziali, rischi contestuali e rischi specifici o propri, in modo da definire gli attori che sono obbligati alla loro individuazione e valutazione ed alla successiva adozione delle misure di prevenzione e protezione atte ad eliminarli o ridurli al minimo.

I **rischi interferenziali** derivano da una situazione di presenza simultanea o successiva di più imprese o di lavoratori autonomi nella medesima area di lavoro; essi sono, pertanto, generati non da singole attività lavorative ma dalla suddetta situazione di promiscuità e/o di polifunzionalità e dalle ricadute esterne delle attività stesse. Possono anche derivare dalla specifica interazione tra le diverse attività presenti nel cantiere come, ad esempio, durante l'utilizzazione d'impianti, d'aree e/o d'attrezzature di lavoro comuni.

Per **rischi contestuali** s'intendono quelli derivanti dalle specifiche condizioni dell'area di cantiere, come le condizioni idrogeologiche o dalle particolari condizioni della zona dei lavori e dell'ambiente circostante.

I **rischi specifici o propri** derivano dalla natura dell'attività svolte dalle singole imprese esecutrici.

Al riguardo va ricordato che, rispetto i rischi specifici o propri, la posizione di garanzia continua ad essere quella del datore di lavoro che, tramite la sua catena gerarchica, è chiamato a soddisfare gli obblighi posti a suo carico dal legislatore fin dagli anni '50 del secolo scorso con i D.P.R. 164/1956, D. P. R. n° 547/1955, ecc.. Ogni datore di lavoro ha la sua autonomia organizzativa ma più datori di lavoro, nello stesso ambiente e ciascuno con la sua autonomia, possono creare delle situazioni di rischio che non sono governabili da ciascuno di loro ma che necessitano di una regia.

Per questo motivo l'Unione Europea aveva emanato la direttiva 92/57/CEE e non certo per aggiungere un ulteriore livello di controllo sui rischi propri dell'impresa.

Il nostro legislatore non ha certo brillato per chiarezza nel recepimento della citata direttiva ed ha innescato, negli enti di vigilanza, soliti rilevare i reati di puro pericolo, la convinzione che una situazione di reato concretizzatasi in seguito alla mancata adozione di una misura prevenzionale prevista da un obbligo "*proprio*" (cioè posto a carico di ben determinati soggetti che, nel caso in esame, sono il datore di lavoro, i dirigenti ed i preposti), sia sempre addebitabile anche al CSE per un omessa verifica o controllo.

Ma c'è di più. Questo approccio dimostra la palese incapacità a comprendere quale sia la "*condotta penalmente esigibile*" da parte dei CSE. Ammesso che lo stesso CSE possa essere sempre presente in cantiere, questi non potrebbe mai conseguire il risultato di assicurare la completa adozione di tutte le misure prevenzionali in quanto, fisicamente, non potrebbe mai esercitare la propria azione di controllo su tutto il cantiere.

Infatti, non è un caso che lo stesso legislatore, fin dagli anni '50, abbia definito la figura del "*preposto*" e cioè quel soggetto, appartenente alla sfera imprenditoriale, addetto a vigilare sulla concreta applicazione delle misure prevenzionali adottate dal datore di lavoro.

Pertanto, con l'introduzione della figura del CSE, è un grave errore pensare che i compiti (e le responsabilità) del preposto siano condivisibili con il coordinatore o che quest'ultimo sia sempre chiamato a rispondere in concorso per la mancata attuazione degli obblighi di sorveglianza posti a carico del primo.

Del resto, basterebbe leggere i contenuti dell'allegato XV al D. Lgs. n° 81/2008 (Contenuti minimi dei piani di sicurezza) per rendersi conto che l'oggetto dell'azione dei coordinatori sono i rischi interferenziali e quelli derivanti dalle particolarità dell'area di cantiere e della relativa organizzazione dei lavori ma non quelli propri o specifici. In conclusione, pensare che il coordinatore debba occuparsi anche del puntuale controllo anche dei rischi propri o specifici delle imprese esecutrici altro non è che l'applicazione distorta del precetto normativo.

L'integrazione della sicurezza nel progetto

Un altro aspetto riguarda le critiche mosse ai coordinatori riguardo <<*la mancata azione di ricerca prevenzionale in fase progettuale con l'integrazione delle scelte conseguenti nella progettazione dell'opera; si ritiene che il PSC sia un documento che viene allegato a posteriori alla progettazione dell'opera o, addirittura, a cantiere già aperto, per cui la predisposizione di qualsiasi misura di sicurezza diventa difficile e, talvolta, impossibile*>>.

In questo caso basterebbe ricordare che non è certo un obbligo di un professionista, in possesso dei requisiti per svolgere le funzioni di coordinatore, andare dal committente e proporsi per la nomina a Coordinatore per la Progettazione (CSP). È sufficiente ricordare quanto già previsto prima nel DPR n° 222/2003 e poi ripreso nell'allegato XV del D. Lgs. n° 81/2008, quando si parla di "*scelte progettuali ed organizzative*"; infatti sarebbe ben facile comprendere che il soggetto deputato ad informare il committente sui suoi obblighi è, innanzitutto, il professionista a cui ci si rivolge per le pratiche autorizzative e la progettazione o lo stesso imprenditore (nei casi in cui il committente gli si è direttamente rivolto).

I PSC diventano documenti "*appiccicati*" solo perché il committente, non ha proceduto alla nomina del CSP o perché non lo sapeva o perché non voleva procedere in tal senso per una sua precisa scelta.

Eppure, sarebbe bastato che, al momento della richiesta del titolo autorizzativo all'amministrazione concedente, il legislatore avesse imposto anche la comunicazione dell'avvenuto affidamento dell'incarico di CSP o dell'insussistenza di tale obbligo in quanto i lavori sarebbero stati eseguiti da un'unica impresa.

Così come concepita la norma, però, va ricordato che sempre possibile permettere al committente di poter attendere fino all'ultimo momento per l'affidamento dell'incarico di coordinatore, visto che l'appalto per l'esecuzione dell'opera, viene assegnato, quasi sempre ad un'impresa (esclusi gli appalti scorporati) che, generalmente, poi subappalterà parte dei lavori ad altre imprese (e lavoratori autonomi).

Quindi, se si volesse rimuovere la causa prima dei "*PSC appiccicati a posteriori*", basterebbe prevedere quanto sopra perché, in concreto, quanti sono oggi gli appalti per la cui esecuzione, in cantiere è presente una sola impresa? Praticamente nessuno!

Infine, vista la necessità di sensibilizzazione del committente sui cui tutti gli attori sono d'accordo, sarebbe da chiedersi se tutti gli organismi preposti alla vigilanza e controllo, gli enti locali, ecc., abbiano effettuato, nei territori di competenza, campagne informative sugli obblighi del committente.

Le scelte prevenzionali

Molto spesso si sente dire che il coordinatore <<*debba effettuare ed imporre ai datori di lavoro delle imprese le scelte prevenzionali effettuate*>>.

Fare prevenzione vuol dire intervenire diminuendo le probabilità di accadimento di un evento; le azioni preventive devono essere messe in atto, in termini di scelte progettuali ed organizzative, dal progettista supportato dal CSP (ove esistente/operante perché temporalmente nominato in modo corretto) durante lo sviluppo di tutta la fase progettuale. Le scelte progettuali ed organizzative, definite per eliminare o ridurre i rischi, sarebbero così già dentro il progetto ed il capitolato.

Va anche ricordato che non è certo il CSE e neanche il CSP che può, fin dall'inizio del processo costruttivo (inizio, inteso come concezione dell'opera) che può far incamminare il committente lungo il percorso virtuoso definito dal legislatore ma è il progettista che può, ovviamente, anche coincidere con il CSP.

In generale, quindi, affermazioni come quella citata, denotano, ancora una volta, che non si riesce a comprendere come si debba organizzare l'attività prevenzionale all'interno del processo costruttivo.

Ad esempio, dovendo realizzare una villetta con due piani fuori terra, si avrà la necessità di eseguire dei solai. Nella fase progettuale, e nell'ipotesi di percorso virtuoso intrapreso dal committente, il progettista e il CSP dovrebbero analizzare e valutare il rischio di caduta dall'alto e conseguentemente scegliere, ad esempio, di realizzare la posa delle pignatte realizzando un impalcato sul quale si muoveranno gli operai per la posa delle stesse. In questo modo, si ridurrebbe al minimo il pericolo di

caduta dall'alto. In altre parole, con una misura progettuale ed organizzativa definita in fase di progetto, si riduce l'entità del rischio per gli addetti alla posa ..... ma non lo si elimina.

Il rischio di caduta dall'alto che rimane, per gli addetti alla posa, va ancora analizzato per comprendere se si tratta di un rischio interferenziale oppure "*specifico o proprio*" e cioè afferente esclusivamente le lavorazioni dell'impresa che eseguirà il solaio.

Nel primo caso, lo si dovrà gestire con il PSC individuando le "*regole*" conseguenti; nel secondo caso, lo dovrà gestire l'impresa che eseguirà i lavori con il proprio POS.

Per quanto riguarda i relativi costi, la scelta dell'impalcato non potrà che essere considerata come un costo della sicurezza e quindi computata come un costo previsto nel PSC e non soggetto a ribasso.

Il CSE, quando inizieranno i lavori, verificherà che:

- la posa delle pignatte avvenga mediante l'utilizzo dell'impalcato ed il rispetto di quanto scritto nel PSC per rischi interferenziali (ad esempio, il divieto di eseguire qualunque tipo di lavorazione e/o di passare al di sotto dell'area di posa pignatte, il posizionamento di barriere fisiche e della segnaletica di divieto d'accesso al piano sottostante, ecc.);
- quanto definito nel POS dell'impresa esecutrice (corretto montaggio dell'impalcato, modalità di accesso allo stesso, ecc.), sia correttamente attuato dalla stessa.

Questa ultima verifica, però, non potrà essere eseguita con continuità da parte del CSE e ciò per almeno tre motivi:

- la posa delle pignatte non può ritenersi una fase così critica da necessitare della presenza stabile del CSE in cantiere durante tutto il suo sviluppo;
- non è concretamente possibile che il CSE effettui con continuità una attività di vigilanza sul rispetto di obblighi propri della catena gerarchica dell'impresa durante tutta la fase di lavoro di posa delle pignatte;
- la legge individua nel datore di lavoro, nel dirigente e nel preposto, i soggetti deputati all'attuazione e controllo di quanto previsto del PSC e nel POS.

Anche se la norma non lo richiede espressamente, è opportuno che il CSE, al fine di dare evidenza del proprio operato, produca specifiche evidenze documentali (verbali di coordinamento, ecc.), da divulgare a tutti i soggetti interessati (imprese affidatarie, esecutrici, lavoratori autonomi, nonché direttore dei lavori e committente). Inoltre, è consigliabile che tale attività produca anche evidenze fotografiche contenenti non solo le "*non conformità*" ma anche e soprattutto le "*conformità*" rilevate durante l'espletamento dell'attività, in modo da dimostrare il rispetto di quanto previsto nel PSC e nel POS in quel preciso momento temporale in cui il sopralluogo è stato effettuato.

L'etica professionale del coordinatore

Un'altra corrente di pensiero afferma che <<*anche se le norme non sono chiare e le interpretazioni sono variegate, l'obiettivo è quello di contribuire ad elevare le condizioni di sicurezza nei cantieri. Quindi, tali regole raggiungono l'obiettivo quando qualificano e specializzano i tecnici incaricati (CSP e CSE) se sono eticamente spinti da una "motivazione prevenzionistica"*>>.

Il problema è che le regole di comportamento devono essere scritte con il pieno coinvolgimento degli attori che le dovranno applicare. Fino ad oggi ci sono soggetti che inquadrano il problema "*sicurezza cantieri*" sulla base delle loro conoscenze esperenziali maturate, ad esempio, in un contesto particolare come quello dell'area della vigilanza. Queste indubbie e qualificate conoscenze, però, permettono di avere solo una visione parziale del problema. La conseguenza è che tutto ciò che viene prodotto, non abbraccia la complessità del fenomeno, non è aderente alla realtà, non può essere condiviso e applicato e, quindi, non può raggiungere l'obiettivo prefissato.

La visione del CSE che tutto sa, tutto vede e tutto può, è la solita italica logica della ricerca del capro espiatorio o, se vogliamo, è il frutto di meccanismi di proiezione che sono originati dalla constatazione dell'estrema difficoltà a modificare i comportamenti dei committenti e, soprattutto, delle imprese e dei lavoratori autonomi che, vale la pena ricordarlo, sono gli attori principali della sicurezza o della non-sicurezza in cantiere.

Avendo adesso il legislatore europeo e, poi quello "*nostrano"*, definito la figura del CSE, ecco pronto il "*capro espiatorio*" a cui attribuire, a prescindere, la responsabilità di qualunque evento in cantiere.

In altre parole, si costruisce il seguente processo:

1. La vigilanza da parte degli organi preposti può essere assicurata solo nel 5 ? 10 % dei cantieri per i problemi arcinoti di carenza di risorse (umane ed economiche);
2. IL CSE è nominato in ogni cantiere ed ha risorse (???) in termini economici e di tempo, per "*coordinare*" e "*verificare*" (ma s'intende "*vigilare*" ..... purtroppo!) su tutto ciò che succede in cantiere.
3. Quando in cantiere succede qualcosa (reato di puro pericolo o d'evento), visto che il CSE è nominato, ha tempo, ha risorse, deve "*coordinare*" e "*verificare*" (e cioè *vigilare nel distorto senso comune.....*), allora non può non essere almeno co-responsabile di ciò che è successo.

L'impegno morale del Coordinatore

Un altro tema oggetto di discussione è se <<*debba essere il coordinatore il soggetto che, avendo un livello di formazione e di conoscenze tecniche differente e più alto di quello di un committente, di cui deve farne gli interessi e curarne gli aspetti all'interno dei lavori commissionati, prioritariamente abbia come dovere quello di evitare l'accadimento di infortuni*>>.

In linea di principio si è d'accordo con questa affermazione; quando però si va a parlare di strumenti e modalità con cui tradurla in concreto, andrebbe ricordato che se c'è un imprenditore che esercisce un'attività imprenditoriale ed essendo gravato da una serie d'obblighi propri, si dovrebbe presumere che sia anche al corrente degli obblighi minimi a lui imposti dalla normativa vigente in tema di sicurezza e salute dei propri dipendenti nell'ambito del suo esercizio d'impresa e non sia, quindi, necessario il continuo controllo sull'operato suo e dei suoi collaboratori da parte del CSE.

Quindi, la sicurezza sul lavoro inizia nell'ambito dell'esercizio d'impresa e non certo solo in cantiere con l'operato del CSE.

Nel prossimo contributo saranno oggetto di discussione altre tematiche che continuano ad essere oggetto di discussione tra gli addetti ai lavori.

Carmelo G. Catanoso

Ingegnere Consulente di Direzione

DECRETO LEGISLATIVO 14 agosto 1996, n. 494 - Attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili [abrogato e sostituito dal 15 maggio 2008 dal d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81]

 Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it