PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 22 - numero 4688 di Mercoledì 29 aprile 2020

Covid e cantieri: le criticità normative e le preoccupazioni dei coordinatori

Cosa sta accadendo nel mondo delle costruzioni? Che valore hanno i vari protocolli? Che ruolo hanno i coordinatori nell'emergenza COVID-19? Ne parliamo con Fabrizio Lovato, presidente di Federcoordinatori, e con l'avvocato Lorenzo Fantini.

Brescia, 29 Apr ? In situazioni di emergenza, come quella correlata alla diffusione del nuovo coronavirus, sono sicuramente utili direttive, indicazioni, linee guida e protocolli in grado di fornire le necessarie informazioni e procedure per affrontare idoneamente la prevenzione e il contenimento del contagio da COVID-19. Tuttavia in alcuni casi, come ad esempio per i **cantieri edili**, in questi due mesi il grande numero di provvedimenti, nazionali e locali, protocolli, interpretazioni e procedure ha comportato anche una buona dose di confusione, sia sulle indicazioni da seguire sia sul ruolo di importanti attori della sicurezza nei cantieri come i **coordinatori della sicurezza** (CSE).

A questo proposito ricordiamo i tre Protocolli dedicati al mondo edile, sottoscritti, il primo il 19 marzo 2020, il secondo il 24 marzo 2020 e, l'ultimo in ordine di tempo, il 24 aprile, il " Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID ?19 nei cantieri" condiviso da Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ANCI, UPI, Anas S.p.A., RFI, ANCE, Alleanza delle Cooperative, Feneal Uil, Filca ? CISL e Fillea CGIL.

A parlare di rischio **confusione nel settore**, anche in relazione alla prevista riapertura del 4 maggio, è poi anche il **Manifesto** " Gestione COVID-19 nei cantieri. Proteggere il cantiere per proteggere le persone" - redatto a cura di Cipriano Bortolato, Carmelo Catanoso, Alessandro Delena, Giorgio Gallo, Paolo Moscetta, Giuseppe Palmisano, Maria Alessandra Tomasi, Andrea Zaratani ? che vuole favorire l'adozione di strumenti idonei all'attività di Committenti, Stazioni Appaltanti, Imprese e Professionisti.

Cosa sta accadendo nel mondo delle costruzioni? Che valenze hanno le varie normative che si sono succedute in questi mesi? Cosa sono i protocolli anti-contagio di cantiere? E qual è, in questa situazione, il compito dei coordinatori per la sicurezza?

Per rispondere a queste domande abbiamo posto alcune domande a **Fabrizio Lovato**, presidente di Federcoordinatori, e all'avvocato **Lorenzo Fantini**, autore di un *parere pro veritate* su questi temi.

Questi gli argomenti affrontati nell'articolo:

- L'evoluzione della normativa e dei protocolli nel settore edile

- I contenuti dei protocolli e gli elementi di criticità e confusione
- Il ruolo e le funzioni di coordinatore della sicurezza per l'esecuzione

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[SW0016] ?#>

L'evoluzione della normativa e dei protocolli nel settore edile

Prima di affrontare il tema del ruolo dei coordinatori della sicurezza cerchiamo di avere qualche informazione sulla normativa di riferimento. La Federcoordinatori, insieme ad altri soggetti, ha chiesto un parere pro-veritate all'avvocato Lorenzo Fantini sulla natura giuridica e l'efficacia di due protocolli del 19 e del 24 marzo relativi al settore edile. Inoltre da pochi giorni, il 24 aprile, è stato condiviso un nuovo Protocollo per i cantieri.

Ricordiamo brevemente di che protocolli stiamo parlando e cosa indica il parere pro-veritate?

Lorenzo Fantini: Si tratta di documenti che sono il frutto di un accordo tra organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori, nei quali i firmatari hanno cercato di "trasporre" i contenuti del Protocollo del 14 marzo 2020 (stipulato sempre tra parti sociali ma applicabile indistintamente alle "imprese") nei cantieri edili. In essi ? e nel Protocollo per i cantieri del 24 aprile, che ha contenuti del tutto analoghi, oggetto di aggiornamento a seguito della emanazione del Protocollo per le imprese del 24 aprile, di aggiornamento di quello del 14 marzo già citato ? le parti stipulanti identificano (in pochi "macropunti", preceduti da una serie di "raccomandazioni") le procedure da seguire in cantiere per ridurre al minimo il rischio di contagio da Coronavirus per tutti le persone presenti. L'obiettivo è, quindi, di "calare" nella particolarità settoriale dei cantieri le disposizioni di contrasto alla diffusione del Coronavirus contenute nei provvedimenti emergenziali (d.P.C.M. su tutti) vigenti.

Che valore avrebbero, alla luce di questo parere e anche del nuovo DPCM 26 aprile 2020, le misure indicate nei tre protocolli citati?

Lorenzo Fantini: Normalmente i protocolli sindacali sono atti tra privati e, quindi, vincolano i soggetti stipulanti ma non hanno valore normativo. Trattandosi di documenti di natura sindacale, i soggetti vincolati sono tutte le aziende che aderiscono ad una delle organizzazioni datoriali stipulanti e i lavoratori che aderiscono alle organizzazioni sindacali stipulanti (le quali, peraltro, di solito sono gli stessi soggetti che stipulano i più importanti contratti collettivi applicati in edilizia). Va, in particolare, segnalato che i Protocolli per l'edilizia non avevano avuto, in marzo, alcun riconoscimento normativo, a differenza di quanto accaduto per il Protocollo "generale" del 14 marzo 2020, il quale è stato "incorporato" nel d.P.C.M. 10 aprile 2020 (il cui articolo 2, comma 10, prevede che le "imprese" aperte debbano dimostrare di avere attuato i "contenuti" del citato Protocollo) avendo, in tal modo, acquisito valore obbligatorio generale. **Invece, dal 24 aprile anche il protocollo relativo ai cantieri (nella sua "ultima versione" del 24 aprile) è stato inserito in un d.P.C.M. acquisendo, in tal modo, valore obbligatorio in termini generali per tutte le figure di cantiere**.

Al riguardo, va ricordato che tutte le imprese (e, quindi, anche quelle operanti in edilizia) debbono adeguare il sistema di salute e sicurezza sul lavoro al principio della "massima sicurezza tecnologicamente possibile" che, come prevede l'**articolo 2087 c.c**., impone la ricerca delle migliori soluzioni disponibili rispetto ai singoli fattori di rischio, tenendo conto della "particolarità del lavoro", della "esperienza" e della "tecnica". Dunque, **tutti coloro che operano nei cantieri** devono adeguare la propria attività e la propria organizzazione in modo che possano affrontare il rischio da contagio da Covid-19 al meglio, **secondo le misure di**

prevenzione e protezione che possano ritenersi lo "stato dell'arte" in merito. **In parole povere, le procedure dei Protocolli per i cantieri costituiscono lo "stato dell'arte" rispetto alla identificazione delle procedure anti-contagio in tali contesti** e, quindi, è assolutamente necessario che i soggetti che operano in cantiere (dal committente alle imprese, passando per i coordinatori) si attengano alle parti di procedura di Protocollo che li riguardano.

I contenuti dei protocolli e gli elementi di criticità e confusione

Al di là del valore obbligatorio o facoltativo di questi documenti, qual è il vostro parere riguardo ai contenuti? Quali sono i punti di forza o di debolezza di questi protocolli?

Lorenzo Fantini: I Protocolli costituiscono un **punto di riferimento importante** per tutti gli operatori della salute e sicurezza sul lavoro ed hanno il merito di indicare un percorso logico e organizzativo sufficientemente chiaro rispetto alla identificazione delle misure da adottare nei cantieri per limitare al minimo il contagio da Coronavirus, per cui il giudizio su di essi è moderatamente positivo. Tra gli elementi critici, però, vanno considerati l'impostazione troppo "tarata" ai **grandi cantieri**, che si esprime in scelte non certo semplici da gestire dal punto di vista operativo (l'esempio tipico è la previsione della obbligatorietà della rilevazione della temperatura, quando il Protocollo del 14 marzo 2020 ne prevede la facoltatività) e **l'attribuzione al CSE** di **compiti talvolta eccessivi** rispetto alla "posizione di garanzia" del medesimo, che rimane pur sempre delineata dall'articolo 92 del d.lgs. n. 81/2008 e non può, quindi, essere in alcun modo ampliata dai Protocolli, anche quando recepiti nei d.P.C.M. (che restano atti a valore non legislativo, non idonei a modificare il d.lgs. n. 81/2008). Inoltre, rimane quasi del tutto privo di trattazione il tema ? assolutamente essenziale dal punto di vista dell'equilibrio economico in cantiere ? del corretto **inquadramento degli oneri che discendono dall'attuazione delle procedure anti-contagio**, atteso che non è chiaro quali di essi possano essere qualificabili come "costi della sicurezza" (non suscettibili di ribasso), ai sensi e per gli effetti di cui al punto 4 dell'Allegato XV del d.lgs. n. 81/2008, e quali unicamente come oneri, che vanno comunque sostenuti dalle imprese (e, quindi, che ad esse dovrebbero, almeno in parte, essere corrisposti). Peraltro, al riguardo sarebbe più che opportuno che il chiarimento venisse inserito addirittura in una legge.

Fabrizio Lovato: Permettimi un esempio: qual è il significato di misurare la temperatura all'ingresso del posto di lavoro? il lavoratore va responsabilizzato, la temperatura deve misurarsela a casa, prima di uscire. Quando arriva al cancello e magari fa la coda con altri colleghi, è tardi. Invece, caso di positività ad alta temperatura corporea, le indicazioni del protocollo, in maniera del tutto antitetica, responsabilizzano il soggetto (febbricitante), e consigliano di rimandarlo a casa con l'indicazione di contattare il proprio medico. Perdona la polemica ma per questa "importantissima misura", impegniamo le aziende nel mettere a disposizione, del personale preparato per la misurazione della temperatura, oppure dei costosi Termo scanner con portale "multi rilevazione" dal costo di 5-15 mila euro, ma sono proprio necessari? La mia proposta: **responsabilizzazione dei lavoratori e controlli a campione**, e se a qualcuno verrà rilevata una temperatura superiore a quella fissata, l'azienda isola il lavoratore ed avvisa direttamente le autorità sanitarie.

In un recente contributo su PuntoSicuro l'Ing. Carmelo Catanoso, insieme ad altri professionisti, segnala che è grande la confusione tra i professionisti che svolgono le funzioni di Coordinatore della Sicurezza per l'Esecuzione. Quali sono, a vostro parere, gli elementi che hanno generato confusione riguardo al ruolo dei coordinatori?

Fabrizio Lovato: La prima criticità è stata quella di pubblicizzare inizialmente i protocolli quasi fossero "**fonti normative**". I protocolli, ad esclusione di quelli richiamati nei DPCM, sono accordi tra privati vincolanti per i soli sottoscrittori. La circostanza che essi abbiano avuto (anche nei cantieri) un riconoscimento normativo appare una forzatura eccessiva, sia considerando che essi sono stati stipulati solo da alcune delle organizzazioni datoriali e sindacali oggi operanti (e non da tutte) sia perché si tratta di una operazione contraria alla natura stessa degli atti, che rimane (o dovrebbe rimanere) contrattuale.

Inoltre, i vari protocolli sono stati scritti in assoluta **assenza dei tecnici interessati**, quasi non ne fossero una parte in causa, per poi virare e coinvolgerli nella quantificazione economica necessaria all'applicazione dei protocolli stessi. Spero non sia stata una scelta volontaria, ma di fatto ha generato confusione sull'obbligatorietà di aggiornare i documenti della sicurezza, DVR, PSC, e ancor di più nella quantificazione delle spese necessarie all'attuazione dei protocolli non distinguendo gli oneri della sicurezza dai costi della sicurezza.

Alla luce della normativa attuale ricordiamo brevemente la funzione del Protocollo Anti-contagio di Cantiere (PAC) e dei Protocolli Aziendali Anti-contagio (PAA). Su chi ricadranno i costi e gli oneri correlati all'applicazione delle misure per il rischio COVID-19?

Lorenzo Fantini: In merito ai costi i Protocolli applicabili ai cantieri si limitano a prevedere che il CSE integri i **costi della sicurezza**, anche in questo caso "scaricando" sul professionista un compito estraneo a quelli definiti ex lege dall'articolo 92 del d.lgs. n. 81/2008. E' da ritenere, tuttavia, che i veri e propri costi della sicurezza siano in gran parte da attribuire alla committenza mentre gli **oneri della sicurezza** vadano in larga parte a carico delle imprese, fermo restando che per ogni posta aggiuntiva andrebbe fatta una autonoma valutazione (ad esempio, ha senso che la sanificazione periodica del cantiere sia a carico del committente mentre pare plausibile che l'acquisto delle mascherine sia a carico delle imprese). Tuttavia, la maniera migliore di procedere sarebbe quella di riunire (in questo momento, direi a distanza...) i soggetti che operano in cantiere e decidere assieme quale sia la ripartizione dei costi e degli oneri aggiuntivi, in modo da evitare equivoci e successive controversie.

Fabrizio Lovato: Per fare un esempio, pensiamo ad un cantiere già avviato, sospeso per l'emergenza e che ora debba riaprire. Immaginiamo che ogni impresa affidataria rediga il suo PAA, e che il CSE armonizzandoli rediga un PAC, evidenziandovi gli oneri di sicurezza richiesti da ogni impresa per l'attuazione del proprio protocollo e aggiunga nel caso gli eventuali costi della sicurezza necessari al coordinamento dei PAA.

Tutto si riassume in una voce di spesa che dovrebbe aggiungersi al costo di realizzazione dell'opera. Ma è questo il vero problema, perché **questa spesa non prevista né prevedibile sarà oggetto di una "rivalutazione" del rapporto contrattuale tra le imprese e il committente**, e quest'ultimo anche se d'accordo in linea di principio potrebbe NON avere le somme necessarie per farvi fronte, e non ho citato i costi tecnici del Direttore dei lavori e del CSE per il PAC e la sua verifica d'applicazione. In questo scenario è possibile che il committente chiuda il cantiere.

Il ruolo e le funzioni di coordinatore della sicurezza per l'esecuzione

Veniamo ora ai coordinatori della sicurezza.

Quali sono a vostro parere i reali adempimenti che sono, in questo momento, a carico dei coordinatori per la sicurezza in edilizia?

Fabrizio Lovato: Come ho anticipato in un **comunicato** che ho firmato nei giorni scorsi, ai CSE è attribuita una funzione differente rispetto a quella che viene riservata al Committente e alle imprese, ossia una funzione di "**mediazione**" e controllo per la corretta esecuzione "in sicurezza" dei lavori nei cantieri temporanei e mobili.

La "**posizione di garanzia**" del CSE, consiste nel potere-dovere di intervenire sull'organizzazione del cantiere, frequentando il cantiere con una periodicità compatibile con la possibilità di rilevare le eventuali lavorazioni pericolose, senza che ciò possa

significare il sostituirsi agli obblighi dei datori di lavoro e dei preposti delle imprese affidatarie ed esecutrici, e così come sempre è stato fatto durante questi accessi controllerà l'applicazione delle regole anti-contagio così come ha già fatto in tutti questi mesi, perché i coordinatori hanno controllato l'applicazione di queste regole già dalla metà di febbraio 2020.

Deve essere chiaro a tutti che l'articolo 2, comma 6, del D.P.C.M. 26 aprile 2020 stabilisce che **sono le imprese a dover garantire l'attuazione dei contenuti del Protocollo**.

Ma per rispondere alla tua domanda, ti indico in concreto **come il CSE dovrebbe operare per la riapertura**:

1. chiedere alle imprese affidatarie evidenza delle misure anti-contagio scelte, coerenti rispetto ai provvedimenti emergenziali, compresi i protocolli del 24 aprile 2020.
2. coordinare i singoli protocolli, condividendo le procedure di cantiere relative alla gestione del rischio da Coronavirus.
3. elaborare la versione finale del "documento unico anti-contagio di cantiere", in cui saranno evidenziati gli oneri della sicurezza, richiesti dalle imprese e contenuti nei singoli protocolli aziendali, in quanto necessari all'attuazione dei protocolli e i costi della sicurezza (qualora siano costi afferenti a quanto indicato al punto 4 dell'Allegato XV del d.lgs. n. 81/2008) necessari per gestire eventuali interferenze o traslazioni temporali. Tale documento sarà integrato nel PSC e immediatamente prescrittivo per tutte le imprese affidatarie e subappaltatrici impegnate nella ripresa dei lavori.

Quali sono le principali difficoltà che dovranno affrontare i coordinatori in questa fase di ripartenza dei cantieri? Hanno effettivamente tutti gli strumenti necessari per avere effettiva evidenza delle misure anti-contagio applicate nei cantieri?

Fabrizio Lovato: Ti rispondo con franchezza ed in base alla mia esperienza, i problemi nell'applicazione di TUTTI i protocolli sono sostanzialmente due: SOLDI e RESPONSABILITA'.

I **soldi,** pochi o tanti, sono necessari per lo studio dei protocolli, la formazione, i detergenti e i DPI necessari. Poi il datore di lavoro per paura della **responsabilità** perde di vista le regole anti-contagio ed esagera nelle protezioni.

In sostanza, i lavoratori partono da casa in "borghese" con la sola mascherina chirurgica, prendo i mezzi (treno o metrò) per raggiungere l'azienda o l'ingresso del cantiere, e qui gli misuriamo la temperatura e gli facciamo indossare una tuta in Tivex, una mascherina ffp3, guanti, e occhiali o schermo protettivo. Ricordiamo che il cantiere NON è un reparto Covid di una struttura ospedaliera.

Come sarà la ripartenza dei cantieri edili? Quanti saranno, in proporzione, i cantieri che riusciranno a proseguire l'attività rispettando le misure anti-contagio richieste?

Fabrizio Lovato: Il problema non sarà la ripartenza dei cantieri, i cantieri non hanno subito alcun danno. I cantieri sono stati messi in sicurezza e chiusi, così come si fa ogni fine settimana, e se l'obiettivo è il rispetto delle regole anti-contagio, tutti i cantieri potrebbero riaprire. Purtroppo, **saranno le imprese che non saranno in grado di ripartire**. Non mi preoccupo delle imprese che hanno una storia ed un'organizzazione, e che hanno impegnato il periodo di fermo nello studio di una sana riorganizzazione aziendale, ma di tutte quelle imprese che si presentano nei cantieri in forza di contratti di subappalto e che a mio giudizio non saranno nemmeno in grado di approvvigionare i DPI necessari, ovviamente queste non ripartiranno.

Cosa ne pensa del Manifesto "Gestione COVID-19 nei cantieri", pubblicato nei giorni scorsi sul nostro giornale e promosso da diversi professionisti?

Fabrizio Lovato: È un'ottima iniziativa e appena ne sono venuto a conoscenza l'ho subito sottoscritto ed invito tutti i colleghi a fare altrettanto.

Cosa dovrebbe fare il Governo per facilitare il lavoro degli operatori che si occupano della vigilanza e della tutela della salute e sicurezza nei cantieri?

Fabrizio Lovato: Semplicemente coinvolgerci ed ascoltare i nostri suggerimenti, perché **noi nei cantieri NON abbiamo interessi economici** e questo dovrebbe far riflettere sull'attendibilità delle nostre proposte.

Nei cantieri operano figure serie e professionali che si occupano ogni giorno della tutela della sicurezza dei lavoratori impegnati nelle attività, penso ai preposti, ai dirigenti e ai datori di lavoro, ma anche ai coordinatori, ai direttori dei lavori per finire ai committenti. Per le persone che operano in cantiere la salute e la sicurezza sono beni preziosi e non è pensabile che siano tutelati esclusivamente da un vigilante.

In ogni caso stiamo ancora studiando il nuovo Protocollo del 24 aprile e non è escluso che emergano nei prossimi giorni ulteriori criticità.

Articolo e intervista a cura di Tiziano Menduto

Link ad alcuni articoli di PuntoSicuro per conoscere i tre Protocolli in materia di salute e sicurezza per i cantieri:

- " COVID-19: linee guida sulla sicurezza nei cantieri edili";
- " Coronavirus: un protocollo e linee guida per i cantieri edili"
- " Il nuovo protocollo per incrementare le misure di sicurezza nei cantieri".

***Scarica la normativa di riferimento*:**

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 26 aprile 2020 ? Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19

negli ambienti di lavoro.

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 aprile 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

DECRETO-LEGGE 25 marzo 2020, n. 19 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Leggi gli altri articoli di PuntoSicuro sul nuovo coronavirus Sars-CoV-2

 Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

www.puntosicuro.it