

SICUREZZA SUL LAVORO NEI CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI 1994 - 2021

Fra progressi, insuccessi e vere e proprie “sconfitte” *Il punto di vista di Augusto Ferraioli*

In questi mesi siamo di nuovo “dentro” una emergenza Sicurezza nei luoghi di Lavoro. Il Governo in accordo con le parti sociali ha varato importanti modifiche al D. Lgs.81/08.

Sarebbe auspicabile una “lettura” più attenta della situazione, delle motivazioni che sono alla base delle cicliche fasi critiche in materia di Sicurezza sul lavoro che si ripetono ad intervalli di giorni, di mesi e di anni ormai da molti decenni

La condizione per implementare la Sicurezza Oggettiva nei luoghi di lavoro passa per la capacità di identificare e valorizzare i processi innovativi avviati negli anni, ma nello stesso tempo riconoscere gli errori e le criticità che hanno lasciato sulla “carta” una parte significativa delle norme tecniche e giuridiche emanate dal 1955 al 2021.



Indice dei capitoli

Parte prima pag. 8

Cantieri Temporanei e Mobili

Parte Seconda pag. 21

COMPITI DEL CSP E DEL CSE

Responsabilità del Committente – progettazione e gestione degli affidamenti

Responsabilità del CSE come figura di garanzia con ruolo di “alta vigilanza”

Responsabilità del Datore di Lavoro e delle figure aziendali Preposte alla gestione dei lavori

Confini fra la Responsabilità del CSE e del Datore di Lavoro

Terza Parte pag. 41

PSC E POS

Analisi della legislazione, pronunciamenti dell'autorità di Vigilanza e giurisprudenza

Concetto di “Rischi Specifici propri dell'attività professionale”

Analisi delle criticità nella redazione dei POS e indicazioni per impostare un documento utile alla gestione della Sicurezza in cantiere

Ponteggi metallici fissi – progetto e PiMUS

PSC redatto durante un corso abilitante e di aggiornamento presso il Collegio dei Geometri di Brindisi

Parte Quarata pag. 118

Distacco di Personale

Lavoro autonomo nei cantieri

Art. 30 del D. Lgs. 81/08

Parte Quinta pag. 139

Art. 14 e 27 del D. Lgs. 81/08

Modifiche introdotte nel mese di ottobre 2021 all'art. 14 del D. Lgs. 81/08

Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 143 del 25 giugno 2021 - Verifica della congruità della manodopera impiegata nei lavori edili

Parte Sesta – Pag 153

Prime riflessioni sul grave incidente di Via Genova a Torino – corredate da foto scattate sul posto il 20/12/21

Rassegna eventi pubblici pag. 169

Breve rassegna fotografica di alcune delle iniziative pubbliche significative realizzate negli anni da Pianeta Sicurezza

Presentazione

Il Manuale si articola in una premessa generale, per proseguire sul tema specifico dei Cantieri Temporanei e Mobili.

Il periodo preso in esame è quello fra l'emanazione del D. Lgs. 626/94 e il 2021.

Un periodo che consente di contestualizzare l'evoluzione della normativa con il recepimento delle Direttive CEE/UE ad iniziare dalla 391/89, recepita in Italia con il D. Lgs. 626/94.

La prima parte si sviluppa attorno al tema del "campo" di applicazione e la "lettura" della Direttiva 57/92 sui cantieri temporanei e mobili nelle norme nazionali di recepimento.

Esame delle criticità emerse in questi anni:

- Campo di applicazione della Direttiva 57/92 – D.Lgs. 494/96 – D. Lgs. 81/08
- Compiti del CSP e del CSE
- Piani di Sicurezza e Coordinamento e computo dei costi della Sicurezza
- Piani Operativi di Sicurezza
- Progettazione dei ponteggi metallici fissi e PiMUS
- Qualificazione delle Imprese e sospensione dell'attività imprenditoriale, art.27 e 14 del D.Lgs. 81/08
- Formazione e addestramento del personale
- Ruolo e qualità dei Preposti
- Distacchi di personale – lavoro autonomi – contratti atipici

L'esame critico si accompagnerà ad alcune proposte, lo scopo è quello di suggerire argomenti utili per superare i ritardi e i limiti che si sono manifestati nell'applicazione delle Misure Oggettive di Sicurezza nei luoghi di lavoro.

Nessuna presunzione di essere depositari di "verità" uniche, nessuna pretesa di dimostrare di essere i "migliori", lo scopo è quello di proporre una lettura storica del tema con la passione e l'impegno che abbiamo dimostrato in "campo" negli anni.



Premessa

Sul tema della Sicurezza sul Lavoro ad intervalli di mesi, dopo una sequenza di eventi drammatici e/o incidenti che hanno coinvolto e coinvolgono più persone si accendono i “riflettori”, si scrivono pagine di giornali, se ne parla in TV e sui social.

Ad “ondate” successive il tema torna all’attenzione dei media, delle Istituzioni e delle parti Sociali.

E’ avvenuto dopo la terribile “strage” nella stiva della “Elisabetta Montanari” a Ravenna nel 1987, dopo l’incendio alla ThyssenKrupp di Torino alla fine del 2007, dopo la sequenza di gravissimi incidenti mortali negli ambienti confinati ad iniziare da quello nella cisterna a Molfetta nel marzo 2008, per passare al depuratore di Mineo nel giugno dello stesso anno.

Funerali delle 13 vittime di Ravenna 1987



Soccorsi presso il depuratore di Mineo (CT) dove trovarono la morte 6 lavoratori nel giugno del 2008



Molfetta Marzo 2008 – 5 lavoratori persero la vita dentro un'autocisterna – durante la fase di lavaggio interno



Siamo alla fine del 2021, dall'inizio dell'anno le "luci" si sono di nuovo accese sul tema, tanti pronunciano parole severe, parole di cordoglio, giornali, social e TV evidenziano ogni evento infortunistico spesso con grande rilievo.

Si parla, le "luci" si sono accese a seguito di una sequenza di gravissimi incidenti mortali sul lavoro, solo per citarne uno dei più intollerabili, la Morte della giovanissima "Luana".

Si è tornato a parlare di implementare la legislazione, di potenziare gli organi di Vigilanza e di tante altre questioni.

Uno dei provvedimenti approvati il 15 ottobre 2021 dal Cdm segna una svolta, si tratta di un provvedimento che dopo anni fornisce strumenti importanti agli organi di vigilanza e rappresenta un forte deterrente verso tutti i "soggetti alla norma", datori di lavoro in primis.

La modifica dell'art. 14 del D.Lgs. 81/08 colma lacune accumulate negli anni, semplifica e rende operativa una norma importante – la sospensione dell'attività dell'impresa a fronte di gravi e cogenti violazioni alle norme di Sicurezza e sull'assunzione del personale – aumentano le sanzioni ma soprattutto a fronte di una serie ben individuata di violazioni scatta automaticamente la sospensione dell'attività imprenditoriale – tornerò più ampiamente sul tema nel proseguo del libro, mi preme in questa prima parte fornire elementi per contestualizzare l'evoluzione della normativa dal 1994 al 2021.

Informazioni per avere un quadro d'insieme sulla evoluzione della normativa in materia di Sicurezza sul Lavoro

Nel 1994 vengono recepite le Direttive Europee in materia di Sicurezza sul Lavoro, con il D.Lgs. 626.

Dopo la terribile strage sul lavoro del 1987 nel Porto di Ravenna, con la morte di 13 lavoratori, venne costituita una Commissione parlamentare di Inchiesta sugli infortuni sul lavoro – commissione che si occuperà anche se non direttamente delle modalità di recepimento delle Direttive Europee – commissione parlamentare che è stata rinnovata di legislatura in legislatura per diversi anni.

Nel 1996 – per la precisione fra giugno e luglio 1996 vi furono una serie di terribili infortuni mortali nei cantieri Edili – non vorrei sbagliare ma si verificarono eventi che portarono alla morte 22 lavoratori nei cantieri temporanei e mobili.

Sull'onda emotiva dei 22 morti in gran fretta in una notte di fine luglio inizio agosto del 1996 venne emanato il D.Lgs. 494 che recepisce la direttiva Europea sui cantieri temporanei e mobili.

Nel 2008 sull'onda emotiva del tragico incidente mortale che coinvolse 7 lavoratori alla ThyssenKrupp di Torino venne emanato il D.Lgs. 81/08 – Testo unico in materia di sicurezza e prevenzione sul lavoro.

Nel 2011 a seguito di ripetuti incidenti mortali negli ambienti confinati venne emanato il DPR 177 – criteri di qualificazione per le imprese che devono eseguire lavori negli ambienti confinati

Il tema degli infortuni sul lavoro a fasi alterne torna in primo piano, dopo drammatici eventi infortunistici.

La domanda banale e a prima vista retorica non potrà che essere la seguente: *perché non si riesce a far attuare le principali norme di Prevenzione e di Sicurezza sul Lavoro?*

Fra le cause possiamo indicare la carenza di personale ispettivo, ma non è sufficiente a giustificare il ripetersi di eventi come quelli che si sono succeduti negli ultimi mesi.

Potenziare il personale degli organi di vigilanza è una delle misure necessarie, insieme tuttavia ad una qualificazione del personale stesso e alla predisposizione di programmi mirati di controllo e ad un coordinamento operativo dei diversi soggetti ispettivi.

Insieme al potenziamento degli organi di vigilanza si deve Elevare la Cultura della Sicurezza – portare a “regime” l'insieme del sistema di gestione della Sicurezza sul lavoro – qualificare le figure coinvolte – emanare tutti i decreti attuativi necessari ad applicare il D.Lgs. 81/08 con particolare riferimento alla qualificazione delle Imprese. Sono solo alcuni dei passaggi necessari per implementare la Sicurezza Oggettiva nei luoghi di lavoro.

Prima di passare al tema che intendo affrontare, mi preme precisare che negli anni che abbiamo alle spalle sono stati avviati processi di implementazione importanti, si sono manifestate sensibilità significative, vi è stata una crescita della Cultura della Sicurezza e in alcune zone e settori dei luoghi di lavoro sono state sperimentate gestioni innovative da esaminare con attenzione, ma questa è un'altra storia da raccontare in altra sede.

PARTE PRIMA

CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI

Ragioniamo pure sul complesso delle iniziative per attuare le Misure di Sicurezza e Prevenzione nei luoghi di lavoro, una storia tutta da raccontare, tuttavia in questo Manuale intendo concentrarmi sui Cantieri Temporanei e Mobili.

Cantieri Temporanei e Mobili – recepimento della Direttiva 52/97 UE

I cantieri Temporanei e Mobili sono fra i settori in cui il tasso di infortuni è più alto, un settore che merita un monitoraggio speciale e una attenta riflessione storica, per fornire elementi utili ad implementare la Sicurezza Oggettiva.

Proverò a dimostrare che il D.Lgs. 494/96 e successivamente il Titolo IV capo I del D. Lgs. 81/08 non hanno raggiunto tutti i suoi obiettivi, anzi in alcuni casi si è trattato di veri “fallimenti”.

Proverò a dimostrare che i fallimenti e gli insuccessi derivano da una lettura errata della Direttiva Europea 52/97, oltre che dalla mancata emanazione di molti decreti attuativi, dalle resistenze che avevano bloccato presso il Ministero del Lavoro e in parlamento, l’emanazione del D.Lgs. di recepimento fra il 1995 e il 1996.

Sblocco avvenuto in una calda nottata fra la fine di luglio e l’inizio di agosto, del 1996 sull’onda emotiva di 22 morti nei Cantieri Temporanei e mobili fra fine giugno e il mese di luglio.

Tenterò di dimostrare che alla base degli insuccessi vi è una errata contestualizzazione della normativa sui Cantieri Temporanei e mobili; contestualizzazione rispetto alle Direttive Europee recepite nel 1994 con il D.Lgs. 626

Oserei affermare di una mancata “lettura” delle norme generali di tutela e prevenzione contenute nell’art. 3 del D. Lgs. 626/94 e successivamente nell’art. 15 del D. Lgs. 81/08.

Se non ripartiamo dalla “lettura dell’art. 15 del D.Lgs. 81/08 - “Misure generali di tutela” – se non ripartiamo dal contenuto della relazione sulla indagine sugli infortuni realizzata dalla Comunità Europea che ha preceduto l’emanazione della Direttiva 52/97 ci “perdiamo” - nel senso che non riusciamo ad inquadrare gli obiettivi della Direttiva stessa. Infatti in questi anni che ci separano dalla emanazione del D. Lgs. 494/96, molti sono andati in una direzione spesso diversa, anzi in molte circostanze è stata data una lettura della norma restrittiva e in parte diversa dagli obiettivi originari.

Nel proseguo dello scritto cercherò di argomentare e di dimostrare la fondatezza della mia tesi, nello stesso tempo intendo fornire qualche elemento di riflessione o meglio qualche modesta indicazione per implementare la Sicurezza Oggettiva nei Cantieri.

Lettura restrittiva della norma e sottovalutazione delle “misure generali di Tutela”

Con il passare degli anni, da quell’agosto del 1996, ancora prima che con un completo stravolgimento della norma si è consolidata una interpretazione restrittiva della funzione del CSP e del CSE, del contenuto del PSC e più in generale delle responsabilità del “Committente”

Una campagna sibillina che si è articolata in documenti “informativi” di Ordini Professionali, Associazioni Datoriali, Grandi Committenti Pubblici e Privati.

Nulla di “doloso”, nessun piano diabolico, ritengo invece che si sia persa la memoria Storica, che chi ha vissuto la stagione che ha portato alla emanazione delle Direttive Europee abbia “ammainato la bandiera”, abbia smesso di far sentire la propria voce, forse stanco affaticato dagli anni.

Contesto storico politico in cui sono state emanate le Direttive Europee

In quel periodo storico in Europa vi erano Capi di Stato e di Governo “illuminati” e autorevoli, basti citare François Mitterrand in Francia che aveva avviato importanti riforme sociali.

Con la caduta del muro di Berlino si aprì una fase complessa di riunificazione delle due Germanie. Unificazione che comportò un impegno economico molto importante per la stessa Germania

La Germania aveva bisogno di aiuti economici in questo contesto Helmut Josef Michael Kohl capo del Governo aprì ad una implementazione del processo di unificazione Politica ed economica dell'Europa, dialoga con la Francia di François Mitterrand. Proprio in questo contesto il processo di unificazione Europea si consolida, in questo clima vengono emanate in sequenza molte Direttive Sociali, fra queste quelli riguardanti la Sicurezza sul lavoro.

Inquadriamo la questione

Per avere un quadro di contesto è necessario partire dal contenuto della Direttiva quadro in materia di Sicurezza e Prevenzione sul lavoro la N° 391 che viene emanata dalla CEE nel 1989.

In premessa della Direttiva fra le altre considerazioni si legge quanto segue:

“considerando che il Consiglio, nella risoluzione del 21 dicembre 1987 relativa alla sicurezza, all'igiene e alla salute sul luogo di lavoro, ha preso atto dell'intenzione della Commissione di presentare entro breve termine una direttiva concernente l'organizzazione della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro;”

Dopo anni non è dato sapere se fra le motivazioni che hanno portato la Commissione Europea ad adottare una risoluzione nel dicembre 1987 vi sia anche l'eco che ha avuto la “strage” nel Porto di Ravenna – marzo 1987 quando nella stiva della nave Elisabetta Montanari persero la vita 13 lavoratori di cui 8 in nero.

Al fine di chiarire e motivare le considerazioni fatte sui limiti interpretativi delle Direttive Europee recepite con il D.Lgs. 626/94 e il D.Lgs 494/96, si riporta di seguito uno stralcio della Direttiva 391/89 in particolare l'art. 1 e il 6. Nel nostro paese recepiti nel D.Lgs. 626/94 con una specifica articolazione che riporteremo di seguito.

I testi integrali degli articoli sono riportati fra virgolette all'interno di riquadri e i paragrafi che hanno una attinenza diretta con il ragionamento sono stati evidenziati al fine di facilitarne la individuazione.

Dopo che avete letto gli articoli che seguono torneremo a riflettere sul tema, cosa comporta per una Impresa che deve operare in appalto l'attuazione delle Misure di Tutela, di prevenzione e di Sicurezza sul lavoro contenute nella Direttiva 391/89?

Direttiva CEE 391/89

“Art. 1 oggetto

1. La presente direttiva ha lo scopo di attuare misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

2. A tal fine, essa comprende principi generali relativi alla prevenzione dei rischi professionali e alla protezione della sicurezza e della salute, all'eliminazione dei fattori di rischio e di incidente, all'informazione, alla consultazione, alla partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, alla formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, nonché direttive generali per l'attuazione dei principi generali precitati.

3. La presente direttiva non pregiudica le disposizioni nazionali e comunitarie, vigenti o future, che sono più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.”

“Articolo 6 - Direttiva CEE 391/89

Obblighi generali dei datori di lavoro

1. Nel quadro delle proprie responsabilità il datore di lavoro prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, d'informazione e di formazione, nonché l'approntamento di un'organizzazione e dei mezzi necessari. Il datore di lavoro deve provvedere costantemente all'aggiornamento di queste misure, per tener conto dei mutamenti di circostanze e mirare al miglioramento delle situazioni esistenti.

2. Il datore di lavoro mette in atto le misure previste al paragrafo 1, primo comma, basandosi sui seguenti principi generali di prevenzione:

a) evitare i rischi;

b) valutare i rischi che non possono essere evitati;

c) combattere i rischi alla fonte;

d) adeguare il lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne la concezione dei posti di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro e dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare per attenuare il lavoro monotono e il lavoro ripetitivo e per ridurre gli effetti di questi lavori sulla salute.

e) tener conto del grado di evoluzione della tecnica;

f) sostituire ciò che è pericoloso con ciò che non è pericoloso o che è meno pericoloso;

g) programmare la prevenzione, mirando ad un complesso coerente che integri nella medesima la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro;

h) dare la priorità alle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;

i) impartire adeguate istruzioni ai lavoratori.

3. Fatte salve le altre disposizioni della presente direttiva, il datore di lavoro, tenendo conto della natura delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento, deve:

a) valutare i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici e nella sistemazione dei luoghi di lavoro. A seguito di questa valutazione, e se necessario, le attività di prevenzione, i metodi di lavoro e di produzione adottati dal datore di lavoro devono:

- garantire un miglior livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori;
- essere integrate nel complesso delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento e a tutti i livelli gerarchici;

b) quando affida dei compiti ad un lavoratore, tener conto delle capacità dello stesso in materia di sicurezza e salute;

c) far sì che la programmazione e l'introduzione di nuove tecnologie formino oggetto di consultazioni con i lavoratori e/o i loro rappresentanti, per quanto riguarda le conseguenze sulla sicurezza e la salute dei lavoratori, connesse con la scelta delle attrezzature, la riorganizzazione delle condizioni di lavoro e l'impatto dei fattori dell'ambiente di lavoro;

d) prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni possano accedere alle zone che presentano un rischio grave e specifico.

4. Fatte salve le altre disposizioni della presente direttiva, quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese, i datori di lavoro devono cooperare all'attuazione delle disposizioni relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute, e, tenuto conto della natura delle attività, coordinare i metodi di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, informarsi reciprocamente circa questi rischi e informarne i propri lavoratori e/o i loro rappresentanti.

5. Le misure relative alla sicurezza, all'igiene e alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori.

In Italia la Direttiva 391/89 viene recepita con il D. Lgs. 626 nel 1994.

Il testo dell'art. 6 viene modulato e articolato in modo specifico – in pratica il punto 2 dell'articolo viene inserito nell'art. 3 (15 nel successivo D.Lgs. 81/08), denominato "Misure Generali di Tutela"

626/94 Art.3. Misure generali di tutela

1. Le misure generali per la protezione della salute e per la sicurezza dei lavoratori sono:

- a) valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza;
- b) eliminazione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e, ove ciò non è possibile, loro riduzione al minimo;**
- c) riduzione dei rischi alla fonte;**
- d) programmazione della prevenzione mirando ad un complesso che integra in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive ed organizzative dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro;
- e) sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso;**
- f) rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, anche per attenuare il lavoro monotono e quello ripetitivo;
- g) priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;**
- h) limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio;
- i) *utilizzo limitato degli agenti chimici, fisici e biologici, sui luoghi di lavoro;*
- l) controllo sanitario dei lavoratori in funzione dei rischi specifici;
- m) allontanamento del lavoratore dall'esposizione a rischio, per motivi sanitari inerenti la sua persona;
- n) misure igieniche;
- o) misure di protezione collettiva ed individuale;
- p) misure di emergenza da attuare in caso di pronto soccorso, di lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori e di pericolo grave ed immediato;
- q) uso di segnali di avvertimento e di sicurezza;
- r) regolare manutenzione di ambienti, attrezzature, macchine ed impianti, con particolare riguardo ai dispositivi di sicurezza in conformità alla indicazione dei fabbricanti;
- s) informazione, formazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori ovvero dei loro rappresentanti, sulle questioni riguardanti la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro;
- t) istruzioni adeguate ai lavoratori.
2. Le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori.

Nel 2008 l'articolo viene riscritto con alcune integrazioni

“D.Lgs 81/08 Articolo 15 - Misure generali di tutela

1. Le misure generali di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro sono:
- a) la valutazione di tutti i rischi per la salute e sicurezza;
- b) la programmazione della prevenzione, mirata ad un complesso che integri in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro;
- c) l'eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico;**

d) il rispetto dei principi ergonomici nell'organizzazione del lavoro, nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo;

e) la riduzione dei rischi alla fonte;

f) la sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso;

g) la limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio;

h) l'utilizzo limitato degli agenti chimici, fisici e biologici sui luoghi di lavoro;

i) la priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;

l) il controllo sanitario dei lavoratori;

m) l'allontanamento del lavoratore dall'esposizione al rischio per motivi sanitari inerenti la sua persona e l'adibizione, ove possibile, ad altra mansione;

n) L'informazione e formazione adeguate per i lavoratori;

o) l'informazione e formazione adeguate per dirigenti e i preposti;

p) l'informazione e formazione adeguate per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;

q) Istruzioni adeguate ai lavoratori;

r) la partecipazione e consultazione dei lavoratori;

s) la partecipazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;

t) la programmazione delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, anche attraverso l'adozione di codici di condotta e di buone prassi;

u) le misure di emergenza da attuare in caso di primo soccorso, di lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori e di pericolo grave e immediato;

v) l'uso di segnali di avvertimento e di sicurezza;

z) la regolare manutenzione di ambienti, attrezzature, impianti, con particolare riguardo ai dispositivi di sicurezza in conformità alla indicazione dei fabbricanti.

2. Le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori."

La prima considerazione che si può fare è riferita al fatto che per attuare le "Misure Generali di Tutela" il Datore di lavoro deve avere tutti i poteri di decidere e organizzare il luogo di lavoro, il contesto ambientale e spaziale in cui si colloca, i prodotti da utilizzare, avendo piena libertà di scelta in tutti i campi nei limiti consentiti dalle leggi.

Nei Cantieri Temporanei, negli appalti, l'impresa che si aggiudica il lavoro dovrà operare in un contesto ambientale e spaziale scelto da altri, dal Committente. Committente che tramite la progettazione sceglierà, materiali, prodotti di vario tipo come le vernici o le malte, tempi di esecuzione ecc.

Per tutte queste considerazioni entra in "scena" il risultato della indagine sugli infortuni nei cantieri temporanei e sugli appalti realizzata dalla Comunità Europea che ha preceduto l'emanazione della Direttiva 57/92.

Nella Relazione dell'indagine sui Cantieri che precede la Direttiva 57/92 da parte della Comunità Europea viene evidenziato che la maggioranza degli infortuni nei cantieri edili derivano da carenze progettuali, da veri e propri errori.

Viene evidenziato che le scelte fondamentali che condizioneranno la fase esecutiva dell'opera vengono compiute a "monte" dal Committente anche tramite il progettista.

L'indagine fece emergere, con la forza dei numeri, che i fattori infortunistici non sono legati solamente alla fase esecutiva, ma anche alle fasi di progettazione e di pianificazione del cantiere, fasi che, per definizione, vengono decise "prima" dell'avvio del cantiere stesso dal Committente anche tramite i progettisti.

In buona sostanza la Direttiva 57/92 si è resa necessaria per coinvolgere il Committente, i progettisti e tutti i soggetti interessati nella responsabilità di attuare le Misure Generali di Tutela contenute nella direttiva 391/89.

Negli Appalti moltissimi aspetti sono determinati dalle scelte del committente, il capitolato con i prezzi a base d'asta, la selezione delle Ditte Affidatarie, le autorizzazioni al subappalto ecc..

I costi per attuare nel cantiere specifico le Misure di Sicurezza derivanti dal contesto operativo, dalle scelte progettuali, dalla sovrapposizione di fasi e imprese sono determinate da scelte del Committente anche tramite i progettisti.

Stralci della premessa alla Direttiva UE 57/92

"considerando che i cantieri temporanei o mobili costituiscono un settore di attività che espone i lavoratori a rischi particolarmente elevati;
considerando che le scelte architettoniche e/o organizzative non adeguate o una carente pianificazione dei lavori all'atto della progettazione dell'opera hanno influito su più della metà degli infortuni del lavoro nei cantieri nella Comunità;"

"considerando che, all'atto della realizzazione di un'opera, una carenza di coordinamento in particolare dovuta alla presenza simultanea o successiva di imprese differenti su uno stesso cantiere temporaneo o mobile può comportare un numero elevato di infortuni del lavoro;"

"considerando che risulta pertanto necessario un rafforzamento del coordinamento fra i vari operatori fin dall'elaborazione del progetto e altresì all'atto della realizzazione dell'opera;
considerando che il rispetto delle prescrizioni minime atte a garantire un miglior livello di sicurezza e di salute sui cantieri temporanei o mobili costituisce un imperativo al fine di garantire la sicurezza e la salute di lavoratori;"

considerando che la presente direttiva è una direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (8); che di conseguenza le disposizioni di quest'ultima direttiva si applicano interamente ai cantieri temporanei o mobili, fatte salve disposizioni più vincolanti e/o specifiche contenute nella presente direttiva;

Se ora tornate a leggere con attenzione l'art. 6 della Direttiva 391/89 e l'art. 15 del D. Lgs. 81/08 (ex art. 3 D.Lgs. 626/94) vi renderete conto che le parti evidenziate negli appalti, nei cantieri dipendono in larga misura dalle scelte del Committente.

La Direttiva 57/92 è una norma speciale per applicare nei Cantieri le Misure di Sicurezza e Prevenzione definite nella Direttiva Quadro Generale 391/89.

Come accennavo all'inizio del ragionamento, anno dopo anno da quel 1996, quando è stata recepita la Direttiva Europea 57/92 con il D.Lgs. 494/96 e successivamente con il D. Lgs. 81/08 si sono consolidate le "letture" restrittive.

Il CSP e il CSE secondo "molti" si devono occupare solo di interferenze, diciamo che lo stesso processo si è sviluppato attorno all'art. 26 del D. Lgs. 81/08 (Ex art. 7 del D. Lgs. 626/94).

A parere di "molti" tutta la normativa speciale sui Cantieri temporanei e mobili si riferirebbe alla gestione delle Interferenze fra Imprese, spesso neanche fra lavorazioni. Stesso discorso viene fatto per l'art. 26 del D.Lgs. 81/08, in questo caso con una riscrittura dell'art. 7 del D. Lgs. 626/94 che introducendo il DUVRI ha spianato la "strada" ad una interpretazione restrittiva.

Se estrapoliamo dall'art. 6 della Direttiva 391/89 il comma 4 che in buona misura nella norma Italiana è contenuto nell'art. 26 del D. Lgs. 81/08 (EX art. 7 del D. Lgs. 626/94) si evince che non si parla solo di interferenze.

Art. 6 Direttiva 391/89 - "comma 4. Fatte salve le altre disposizioni della presente direttiva, **quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese, i datori di lavoro devono cooperare all'attuazione delle disposizioni relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute, e, tenuto conto della natura delle attività, coordinare i metodi di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, informarsi reciprocamente circa questi rischi e informarne i propri lavoratori e/o i loro rappresentanti."**

Come si evince da una attenta lettura nel comma 4 dell'art. 6 si parla di "Rischi Professionali" si parla di Cooperare all'attuazione delle Misure di Sicurezza – il campo non è limitato alle interferenze come definito dal Comma 3 dell'art. 26 del D. Lgs. 81/08, in questo giudizio siamo "confortati" da quello della giurisprudenza consolidata - per attuare i Commi 1 e 2 dello stesso articolo non ci si può limitarsi al DUVRI – inoltre per molti aspetti quel riferimento ai Rischi specifici dell'attività professionale appare in contrasto con la Direttiva Europea.

Sull'art. 26 e più in generale sullo stato di applicazione delle Misure di Sicurezza nei diversi settori del mondo del lavoro è necessario un approfondimento specifico, tuttavia in questo manuale intendo concentrare l'attenzione sui Cantieri Temporanei e Mobili.

Torniamo alla Direttiva UE 57/92 e alle modalità di recepimento nel nostro paese

Leggere con attenzione alcuni passaggi della Direttiva Europea ci consente di dare prime risposte al quesito, quali compiti debbono essere attribuiti al CSP e al CSE? E in quali circostanze debbono essere nominati?

Stralcio Articolo 3 Direttiva UE 57/92

“Coordinatori - Piano di sicurezza e di salute - Notifica preliminare

1. Il committente o il responsabile dei lavori designa uno o più coordinatori in materia di sicurezza e di salute, quali sono definiti all'articolo 2, lettere e) ed f), per un cantiere in cui sono presenti più imprese.

2. Il committente o il responsabile dei lavori controlla che sia redatto, prima dell'apertura del cantiere, un piano di sicurezza e di salute conformemente all'articolo 5, lettera b).

Previa consultazione delle parti sociali, gli Stati membri possono derogare al primo comma, tranne nel caso in cui si tratti di lavori che comportano rischi particolari quali sono enumerati all'allegato II.”

Non vi è dubbio che la Direttiva indica fra le circostanze in cui il Committente deve incaricare uno o più Tecnici per ricoprire i due ruoli di CSP e CSE, la presenza durante la realizzazione dell'opera di “Rischi particolari quali sono indicati nell'allegato II”.

Prima incongruenza presente nella Normativa Nazionale di recepimento – Prima D.Lgs. 494/96 poi Titolo IV capo I del D.Lgs. 81/08 – che come sappiamo restringe l'obbligo di nomina di CSP e CSE alla “presenza durante l'esecuzione dei lavori di più imprese”

Su questo tema si è già pronunciata la Corte di Giustizia Europea

Sentenza del 7 ottobre 2010

*Per illustrare il contenuto della sentenza utilizzo uno stralcio di un articolo **dell'Ing. Porreca – un Tecnico da anni impegnato sul campo con una professionalità unica, pubblicato su “Punto Sicuro”***

“La Corte di Giustizia europea, dopo aver ascoltate le parti in udienza, ha ritenuto fondato il ricorso proposto dalla Commissione delle Comunità europee ed in merito alle giustificazioni presentate dalla Repubblica italiana ha fornito delle interessanti considerazioni che di seguito si riportano anche se non ha inteso entrare nel merito dell'abrogazione in Italia del D. Lgs. n. 494/1996 e dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni dettate con il D. Lgs. n. 81/2008 non essendo le stesse argomento oggetto del dibattito in corso”

“Per quanto riguarda le osservazioni formulate dalla Repubblica italiana relative all'equivoco sorto sulla interpretazione dei termini “comma” e “paragrafo” la Corte di Giustizia europea ha fatto presente che l'art. 3 della direttiva comunitaria in esame “è suddiviso in tre paragrafi numerati che enunciano tre regole di diritto chiaramente distinte vertenti, rispettivamente, sulla designazione di coordinatori, sul piano di

sicurezza e di salute nonché sulla notifica preliminare ai lavori di una certa importanza proveniente dal committente o dal responsabile dei lavori”.

“In base a tale struttura – prosegue la Corte - la designazione dei coordinatori è quindi esclusivamente disciplinata al n. 1 di questo articolo, mentre il n. 2 dello stesso articolo contempla le regole relative al piano di sicurezza e salute. Inoltre, l'ultimo paragrafo di detto art. 3 si articola in due commi che contengono, il primo, la formulazione di una regola e, il secondo, quella di una deroga” per cui, in base anche ad altre osservazioni fatte dalla stessa Corte sui termini “comma” e “paragrafo” e riportate in sentenza, questa ha concluso “che la deroga contenuta al secondo comma dell'art. 3, n. 2, della detta direttiva può riferirsi solo alla regola che la precede immediatamente, vale a dire quella che riguarda la redazione di un piano di sicurezza e di salute”.

Per quanto riguarda poi la precisazione che in Italia l'obbligo di designazione dei coordinatori in materia di sicurezza e salute sussiste solo in ipotesi molto residuali e di portata limitata la Corte ha fatto presente che tale osservazione non è assolutamente accettabile “in quanto l'art. 3, n. 1, della direttiva 92/57, la cui formulazione è chiara e precisa, non ammette alcuna deroga a tale obbligo”. Circa poi l'osservazione che la designazione del coordinatore comporterebbe in Italia un aggravio degli adempimenti burocratici e degli oneri finanziari, in particolare per le piccole e le medie imprese, la Corte ha fatto rilevare che “come emerge dal preambolo della direttiva 92/57, lungi dal costituire una semplice formalità amministrativa, la designazione di un siffatto coordinatore è necessaria per assicurare la sicurezza e la salute dei lavoratori in un settore che li espone a rischi particolarmente elevati e deve, pertanto, essere considerata come un obbligo fondamentale alla luce dell'obiettivo, perseguito da detta direttiva, di combattere l'aumento del numero di infortuni sul lavoro nei cantieri temporanei o mobili”.

Per quanto riguarda quindi l'argomento portato dalla Repubblica italiana secondo cui la designazione del coordinatore in materia di sicurezza e di salute comporterebbe spese supplementari, considerato che, in particolare, la giurisprudenza esistente in Italia richiede la nomina di una persona esterna al cantiere, la Corte ha rammentato, citando altre precedenti sentenze della stessa Corte che “uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini prescritti dalle direttive comunitarie”. Tra l'altro, ha osservato ancora la Corte di Giustizia, “il testo della direttiva 92/57 non osta alla designazione del committente o del responsabile dei lavori come coordinatore in materia di sicurezza nonché di salute” ed inoltre che “una persona può ricoprire simultaneamente più funzioni definite all'art. 2, lett. b), c), e) e f), di detta direttiva”.

Su una osservazione, infine, avanzata dalla Repubblica italiana, quasi a giustificare che in alcuni casi la presenza del coordinatore potrebbe anche non essere necessaria, in base alla quale già l'applicazione dei principi generali di prevenzione in materia di norme di sicurezza e di salute previsti dal D. Lgs. n. 626/1994 consente di assicurare in Italia una tutela sufficiente a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori nei cantieri anche in mancanza di designazione di un coordinatore, la Corte ha fatto riscontro osservando che se è pur vero che "la direttiva 89/391 contiene delle disposizioni in materia di sicurezza e di salute che trovano applicazione qualora, in uno stesso luogo di lavoro, operino i lavoratori di più imprese" tuttavia va rilevato che "l'art. 6, n. 4, della direttiva medesima si limita a decretare un obbligo generale di cooperazione e di coordinamento a carico dei datori di lavoro, distinto dai compiti assegnati al coordinatore in materia di sicurezza e di salute ai sensi degli artt. 5 e 6 della direttiva 92/57". Al coordinatore in materia di sicurezza e di salute vengono infatti attribuiti, ai sensi dell'art. 5, lett. b) e c), della direttiva 92/57, obblighi specifici durante la progettazione dell'opera, quali la predisposizione di un piano di sicurezza e di salute e di un fascicolo specifico in relazione a eventuali lavori successivi, e durante la esecuzione dell'opera allorché deve assicurare, nelle diverse fasi di realizzazione dell'opera, l'effettivo rispetto da parte dei datori di lavoro dei loro obblighi in materia di sicurezza e di salute nei confronti dei lavoratori.

Al termine delle considerazioni svolte quindi la Corte di Giustizia europea ha dichiarato e statuito che "Non avendo provveduto alla corretta trasposizione nell'ordinamento italiano dell'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 24 giugno 1992, 92/57/CEE, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili (ottava direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva medesima".

Per proseguire nel ragionamento torniamo alla Direttiva Europea 57/92

Articolo 6 Direttiva Europea 57/92

Realizzazione dell'opera: compiti dei coordinatori

Durante la realizzazione dell'opera, il o i coordinatori in materia di sicurezza e di salute designati conformemente all'articolo 3, paragrafo 1,;

a) coordinano l'attuazione dei principi generali di prevenzione e di sicurezza:

- al momento delle scelte tecniche e/o organizzative, onde pianificare i vari lavori o fasi di lavoro che si svolgeranno simultaneamente o successivamente;

- all'atto della previsione della durata di realizzazione di questi differenti tipi di lavoro o fasi di lavoro;

b) coordinano l'applicazione delle disposizioni pertinenti, al fine di assicurare che i datori di lavoro e, ove ciò sia necessario per la protezione dei lavoratori, i lavoratori autonomi:

- applichino con coerenza i principi di cui all'articolo 8,

- applichino, quando è necessario, il piano di sicurezza e di salute di cui all'articolo 5, lettera b);

c) eventualmente adeguano o fanno adeguare il piano di sicurezza e di salute di cui all'articolo 5, lettera b) e il fascicolo di cui all'articolo 5, lettera c), in relazione all'evoluzione dei lavori e alle eventuali modifiche intervenute;

d) organizzano tra i datori di lavoro, compresi quelli che si succedono nei cantieri, la cooperazione ed il coordinamento delle attività in vista della protezione dei lavoratori e della prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali nocivi alla salute, nonché la loro reciproca informazione, come previsto all'articolo 6, paragrafo 4 della direttiva 89/391/CEE integrandovi, se necessario, i lavoratori autonomi;

e) coordinano il controllo della corretta applicazione delle procedure di lavoro;

f) adottano le misure necessarie affinché soltanto le persone autorizzate possano accedere al cantiere.

ALLEGATO II della Direttiva Europea 57/92

ELENCO NON ESAURIENTE DEI LAVORI COMPORTANTI RISCHI PARTICOLARI PER LA SICUREZZA E LA SALUTE DEI LAVORATORI DI CUI ALL'ARTICOLO 3, PARAGRAFO 2, SECONDO COMMA DELLA DIRETTIVA

1. Lavori che espongono i lavoratori a rischi di seppellimento, di sprofondamento o di caduta dall'alto, particolarmente aggravati dalla natura dell'attività o dei procedimenti attuati oppure dalle condizioni ambientali del posto di lavoro o dell'opera

(*).

2. Lavori che espongono i lavoratori a sostanze chimiche o biologiche che presentano rischi particolari per la sicurezza e la salute dei lavoratori oppure comportano un'esigenza legale di sorveglianza sanitaria.

3. Lavori con radiazioni ionizzanti che esigono la designazione di zone controllate o sorvegliate, quali definite all'articolo 20 della direttiva 80/836/Euratom (1).

4. Lavori in prossimità di linee elettriche ad alta tensione.

5. Lavori che espongono ad un rischio di annegamento.

6. Lavori in pozzi, sterri sotterranei e gallerie.

7. Lavori subacquei con respiratori.

8. Lavori in cassoni ad aria compressa.

9. Lavori comportanti l'impiego di esplosivi.

10. Lavori di montaggio o smontaggio di elementi prefabbricati pesanti.

(*) Per l'attuazione del punto 1, gli Stati membri possono fissare indicazioni in cifre relative a situazioni particolari.