

Linee guida interregionali, 8 Ottobre 1997

PREMESSA

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".

Il D.Lgs. del 14.08.1996 n.494 pubblicato sulla G. U. n. 223 del 23.09.1996, recepisce la direttiva della Comunità Europea 92/57 concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei e mobili.

Si tratta di una norma essenzialmente di tipo organizzativo, rivolta in primo luogo ai committenti di opere edili, sia pubbliche che private, ai quali vengono imposti obblighi di programmazione, organizzazione e controllo della sicurezza nei cantieri.

L'esigenza di coinvolgere i committenti nel processo preventivo nasce dai dati riportati dalla Commissione europea sulle cause degli infortuni, dai quali risulta che "il 60% degli incidenti mortali sul cantiere dipendono da una causa determinata da scelte effettuate prima dell'inizio dei lavori".

In particolare, si legge nel documento della Commissione, "circa il 35% degli infortuni mortali sono dovuti a cadute dall'alto", e questo tipo di infortunio è affrontabile "principalmente mediante la concezione architettonica, la concezione delle attrezzature, dei materiali e dei posti di lavoro".

Inoltre, "circa il 28% degli incidenti mortali sono originati dall'esecuzione di attività simultanee ma incompatibili", legate cioè ad una carenza di organizzazione del cantiere, affrontabile in fase progettuale.

Queste considerazioni evidenziano l'esigenza di spostare il processo preventivo a monte dell'apertura del cantiere, con modalità che il decreto legislativo individua chiaramente.

Il Decreto 494 dovrà avere un ruolo positivo sulle situazioni di insicurezza che spesso si vengono a creare con il sistema dei subappalti a cascata.

In ogni realtà infatti vi sarà una figura in grado di coordinare le varie imprese operanti nel cantiere sotto il profilo della sicurezza.

Al fine di evitare pericolosi malintesi è bene però ribadire in premessa che il D.P.R. 164 del 7/01/56, che stabilisce le norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni, mantiene in pieno la sua validità, ed è ad esso che si deve prioritariamente guardare nella predisposizione della sicurezza in cantiere.

Perciò, in caso di irregolarità riscontrate, il primo riferimento per l'Organo di vigilanza sarà sempre il D.P.R. 164 del 7/01/56, anche se, accanto alle responsabilità dell'Impresa, dovranno essere valutate eventuali responsabilità delle altre figure alle quali il D.Lgs 494 affida dei compiti di prevenzione: il Committente, il Responsabile dei lavori, il Coordinatore per la progettazione ed il Coordinatore per l'esecuzione.

Il ruolo dei Coordinatori appare centrale in tutto l'impianto normativo delineato dal Decreto. Si tratta infatti di figure con professionalità specifiche in materia di sicurezza in edilizia che prima non esistevano; dovranno avere, a seconda dei casi previsti, un titolo di studio tecnico, un'esperienza specifica nel settore ed un attestato di frequenza ad un corso di 60 o 120 ore, e dovranno rispondere penalmente in caso di violazione degli obblighi loro affidati.

E' in forza di queste considerazioni che il Coordinamento delle Regioni ha già prodotto il documento contenente "Prime indicazioni per l'attuazione dei corsi per coordinatori previsti dall'art. 10 e 19", approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano il 20.03.97 e che si allega, con lo scopo preciso di fornire un contributo di qualità all'attività di formazione di queste figure alle quali, con molta probabilità, si rivolgeranno i singoli cittadini quando si troveranno a svolgere il ruolo di committenti senza essere in possesso di un'adeguata preparazione ad affrontare i compiti e le responsabilità che la legge affida loro.

Vengono di seguito riportate le indicazioni messe a punto per una corretta lettura ed una uniforme applicazione del Decreto su tutto il territorio nazionale.

Si ritiene necessario affiancare a tali indicazioni anche quelle contenute nella Circolare del Ministero del Lavoro n.41 del 18.03.97, pubblicata sulla G.U. n.75 del 1.04.1997, e nella Circolare n.73 del 30.05.97 recante "ulteriori chiarimenti interpretativi del D.Lgs 494/96".

ENTRATA IN VIGORE

Il Decreto 494 è entrato in vigore il 24 Marzo 1997.

Rispetto però alla data di applicabilità effettiva del dispositivo legislativo, si rimanda a quanto contenuto nel punto 1 della Circolare n.41 del Ministero del Lavoro. Sono tenuti cioè ad applicare le nuove disposizione i "cantieri per i quali l'incarico di progettazione sia stato affidato formalmente a partire dal 24 marzo 97, data di entrata in vigore del decreto stesso".

Ad ulteriore chiarimento va sottolineato che quando si parla di affidamento dell'incarico di progettazione, si intende ovviamente la progettazione esecutiva, come è espressamente indicato nell'art.3, comma 3 del Decreto. Nel caso di affidamento tramite concorso vale la data di pubblicazione del bando.

CAMPO DI APPLICAZIONE

(art. 1, combinato con l'art. 2 comma 1 lett. a, e con gli allegati I e II)

Il decreto si applica ai "cantieri temporanei o mobili, intesi come i luoghi in cui si svolgono i lavori elencati nell'allegato I".

Il punto 1 dell'allegato I non costituisce una novità, poichè ricalca fedelmente art. 1 del D.P.R. 164/56.

Vengono interessati dal punto 2 dell'allegato I altri lavori edili o di genio civile (scavi, montaggio e smontaggio di prefabbricati ecc.), purché effettuati nell'ambito di cantieri temporanei o mobili, oppure comportanti rischi particolari di cui all'allegato II, purché anche questi rientranti nell'ambito di cantieri temporanei o mobili.

Su questo punto vedi anche la circolare 41/97 del Ministero del Lavoro.

OBBLIGHI DEL COMMITTENTE E DEL RESPONSABILE DEI LAVORI

(art. 3)

Fra i compiti propri del Committente o del Responsabile dei lavori vi è la determinazione della durata dei lavori o fasi di lavoro (comma 1) e nei casi previsti la designazione "contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione esecutiva", del coordinatore per la progettazione (comma 3)

A tale riguardo si ritengono necessarie due precisazioni.

1-La durata dei lavori, indicata al comma 3 come "uomini/giorni" o "uomini-giorni", va calcolata considerando le giornate lavorative che si prevede verranno effettivamente svolte, sommando cioè il numero dei giorni di presenza in cantiere di tutti i lavoratori a vario titolo impiegati.

2-Un'attenta lettura del comma 3 lettera a, chiarisce che la nomina del coordinatore per la progettazione, va effettuata per tutti i cantieri in cui sia prevista la presenza, o contemporaneamente o successiva, di più imprese, purché la durata presunta si a pari ad almeno 100 uomini/giorni (vedi anche Circ.73/97 del Ministro del Lavoro).

COORDINATORE PER LA PROGETTAZIONE E COORDINATORE PER L'ESECUZIONE DEI LAVORI

Sicuramente sono le due figure attorno alle quali ruota tutto il decreto. Si tratta di soggetti con caratteristiche professionali nuove, che a pieno titolo entrano nel novero dei professionisti della prevenzione nel settore edile.

Devono essere nominati dal Committente o, in sua vece, dal Responsabile dei lavori, "contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione esecutiva", il coordinatore per la progettazione (art. 3, comma 3), e prima di "affidare i lavori", il coordinatore per l'esecuzione (art. 3, comma 4), e hanno gli obblighi indicati all'art. 4 e 5. Tali obblighi sono sanzionati penalmente.

In considerazione della delicatezza delle funzioni svolte dal Coordinatore per l'esecuzione dei lavori, che in forza dell'articolo 5, comma 1, lettere d, e, f, ha l'obbligo di controllare il rispetto del piano di sicurezza da parte delle Imprese e dei lavoratori autonomi, di proporre al Committente la sospensione dei lavori, o addirittura di sospendere direttamente i lavori in caso di pericolo grave ed imminente, è assai importante che il Committente operi una scelta ponderata e qualificata.

Si segnala in particolare l'estrema attenzione che dovrà essere posta nel caso in cui si volesse individuare il Coordinatore fra i dipendenti, o i titolari dell'impresa appaltatrice od esecutrice dei lavori, in conseguenza del fatto che tale soggetto sarebbe caricato dell'obbligo di controllare per conto del Committente, la propria Impresa.

Va ricordato, a tale proposito, che il Committente, non si libera delle proprie responsabilità per il semplice fatto di aver nominato il Coordinatore (art. 6, comma 2), dovendo dimostrare in caso di inchiesta per infortunio o ispezione per violazione di norme, di aver fatto quanto era in sua facoltà fare. Dovrà poter essere esclusa ad esempio, la "culpa in eligendo", per aver scelto un soggetto non idoneo a ricoprire il suo mandato.

In riferimento ai requisiti professionali dei coordinatori (artt. 10 e 19), si rimanda al già citato documento regionale sui corsi di formazione.

E' opportuno chiarire tuttavia che per "associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori", come indicato al comma 2 dell'art. 10 fra i soggetti che possono organizzare i corsi, sono da intendersi quelle che rappresentano datori di lavoro o lavoratori di aziende che operano nel settore al quale si applica il Decreto 494 e non in settori produttivi diversi.

I commi 4 e 5 dello stesso articolo prevedono che l'attestato di frequenza al corso di cui al comma 2, non sia richiesto rispettivamente per "i dipendenti in servizio presso pubbliche amministrazioni che esplicano nell'ambito delle stesse amministrazioni le funzioni di coordinatore" e per "coloro che, non più in servizio, abbiano svolto attività tecnica in materia di sicurezza nelle costruzioni per almeno cinque anni., in qualità di pubblici ufficiali..."

Per tali soggetti è evidente che non si può comunque prescindere dal possesso del titolo di studio e dall'esperienza lavorativa maturata nel settore delle costruzioni, di cui al comma 1.

L'art. 19 detta le norme per svolgere, "in sede di prima applicazione", pur in assenza dei "requisiti di cui all'articolo 10, commi 1 e 2", le funzioni di Coordinatore per la progettazione e di Coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

Le figure previste dal comma 1, lettera a, dell'articolo 19, sono individuabili in dipendenti inquadrati come dirigenti o preposti che abbiano ricoperto questo ruolo per almeno quattro anni al momento dell'entrata in vigore del decreto, e che possano produrre "idonea documentazione comprovante il regolare versamento dei contributi assicurativi per il periodo di svolgimento dell'attività" (ad esempio dei Mod 01/M-OTT dell'INPS).

Tali soggetti dovranno avere effettivamente svolto "attività qualificata in materia di sicurezza sul lavoro nelle costruzioni", attestata da documentazione rilasciata dal datore di lavoro.

Si ritiene che vi possano rientrare sostanzialmente i capocantiere, quando siano in possesso di delega formale alla sicurezza per almeno quattro anni, oppure di certificazione esplicita del datore di lavoro indicante "l'effettivo svolgimento di attività qualificata in materia di sicurezza sul lavoro nelle costruzioni per almeno quattro anni".

Al comma 1, lettera b) si prendono invece in considerazione le figure espressamente incaricate dall'Impresa di svolgere le "funzioni di direttore tecnico di cantiere".

In questo caso le "certificazioni di committenti privati", che documenteranno i periodi di incarico conferiti all'Impresa con quel determinato direttore tecnico, dovranno essere "vidimate dalle autorità che hanno

rilasciato la concessione od il permesso di esecuzione lavori". Tale vidimazione ha lo scopo di attestare che l'opera di cui si parla nel certificato del committente corrisponde alle concessioni o ai permessi rilasciati dall'autorità competente.

La documentazione comprovante l'inquadramento di tali figure, sia quelle rientranti nella lettera a) che nella lettera b), deve essere trasmessa all'Organo di vigilanza territorialmente competente per domicilio dell'interessato, prima di accettare l'incarico di coordinatore.

Compito dell'Organo di Vigilanza sarà quello di verificare che la documentazione trasmessa sia completa.

Relativamente all'art. 19 vedi anche la Circolare 41 e 73 del Ministero del Lavoro. La circolare 73/97 in particolare, estende l'applicabilità dell'articolo 19 ai direttori dei lavori.

A tale proposito si ritiene doveroso precisare che questi soggetti dovranno quantomeno essere in grado di dimostrare che nei contratti di appalto da loro gestiti, per un periodo complessivo non inferiore a 4 anni, era "concordato espressamente anche il rispetto da parte delle ditte appaltatrici delle norme di sicurezza vigenti", e dichiarare che è stato loro compito preciso verificare tale rispetto.

In questo caso i direttori dei lavori si troverebbero nelle condizioni di aver svolto di fatto una funzione equivalente a quella di direttore tecnico di cantiere, rientrando nella fattispecie prevista da comma 1 lettera b) dell'articolo 19.

LAVORATORE AUTONOMO

(art. 2 comma 1 lett. d, art. 7)

Si deve mettere l'accento sulla fondamentale differenza tra lavoratore subordinato e lavoratore autonomo: nel primo caso il datore di lavoro ha l'obbligo di vigilare e imporre il rispetto delle norme antinfortunistiche, mentre nel caso del lavoratore autonomo egli, cooperando senza vincoli di subordinazione, non era sottoposto, almeno prima dell'introduzione del D. Lgs. 626/94, ad alcun potere di vigilanza altrui.

La giurisprudenza aveva tuttavia già elaborato il principio secondo cui l'imprenditore che si rivolge ad operai specializzati ha comunque l'obbligo di garantire la sicurezza e l'igiene del lavoro, posto che ha inserito i lavoratori autonomi nell'organizzazione del cantiere, anche se non li ha sottoposti a vincolo di subordinazione. (Cass. Sez. IV, 11.02.82; Cass. Pen. 1983-982.661).

Con i D.Lgs 626/94 e 494/96 il legislatore ha inteso disciplinare espressamente la materia.

Il D.Lgs 626/94, all'art. 7, definisce il rapporto che deve intercorrere tra datore di lavoro e lavoratore autonomo allorché vengano a crearsi interferenze nei lavori delle diverse imprese o dei singoli lavoratori autonomi coinvolti nell'esecuzione dell'opera complessiva.

Il D.Lgs. 494/96, all'art. 2 lettera d, definisce il lavoratore autonomo come "...persona fisica la cui attività professionale concorre alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione".

Il successivo art. 7 definisce gli obblighi dei lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nei cantieri, prevedendo per ognuno degli obblighi la relativa sanzione.

Va da sé che anche nei cantieri temporanei o mobili sono vietati, a norma dell'articolo 6 comma 2 del Dlgs 626/94, il noleggio e la concessione in uso di macchine, di attrezzature di lavoro e di impianti non rispondenti alle disposizioni legislative e ai regolamenti vigenti in materia di sicurezza (ad es. ponteggi, apparecchi di sollevamento...).

E' altresì chiaro che ove il lavoratore autonomo svolga la propria attività sotto la dirigenza dell'appaltatore, il quale gli fornisca anche attrezzature e materiali, l'onere del rispetto della norma di sicurezza resta a carico di quest'ultimo.

La ragione del coinvolgimento del lavoratore autonomo nel rispetto della norma antinfortunistica va ricercata nell'attuale modello di organizzazione del lavoro che prevede sempre più spesso il ricorso a piccole imprese o artigiani singoli specializzati.

In forza della normativa citata, il lavoratore autonomo è chiamato a rispettare la norma di sicurezza allo scopo di tutelare le legittime aspettative del lavoratore subordinato e degli altri lavoratori autonomi che concorrono alla realizzazione dell'opera.

Di conseguenza, il lavoratore autonomo resta escluso dagli obblighi soltanto nel caso in cui l'opera sia eseguita senza l'apporto di altri lavoratori.

E' opportuno sottolineare che l'apporto/concorso del lavoratore autonomo alla realizzazione dell'opera è indipendente dalla eventuale consequenzialità o sovrapposizione dei lavori, in quanto l'unico parametro di riferimento è l'intera opera "indipendentemente da eventuali frazionamenti" (art.2 comma 1 lettera b).

Allo scopo di evitare errori interpretativi è opportuno chiarire alcune situazioni nelle quali la figura del lavoratore autonomo assume notevole importanza.

La prima situazione riguarda i "cantieri in cui la durata presunta dei lavori è superiore a 30 giorni lavorativi e in cui sono occupati contemporaneamente più di 20 lavoratori".

Dato per scontato che debbano sussistere ambedue le condizioni descritte, si chiarisce che la presenza dei 21 o più lavoratori è sufficiente che si verifichi anche per un solo giorno per rientrare nella categoria descritta (vedi commento all'articolo 11).

Inoltre la parola "lavoratori" deve intendersi non riferita esclusivamente al lavoratore subordinato bensì anche al lavoratore autonomo.

La seconda riguarda la categoria di "cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese, anche non contemporanea se l'entità presunta del cantiere è pari ad almeno 100 uomini/giorni".

In questa categoria di cantieri rientrano anche le imprese formate dal solo lavoratore autonomo.

La terza situazione riguarda l'obbligo previsto dall'art. 7 comma 1 lettera c, di adeguarsi "...alle indicazioni fornite dal coordinatore per l'esecuzione dei lavori, ai fini della sicurezza".

La norma potrebbe apparire incongrua in quanto trasferisce l'onere di dare indicazioni in merito alla sicurezza in capo al committente e per lui al coordinatore, anziché all'appaltatore.

Evidentemente il legislatore ha ritenuto che la possibilità di frazionare l'appalto tra più imprese e/o lavoratori autonomi è una scelta operata dal committente, il quale ne dovrà tenere conto in sede contrattuale e/o di programmazione dei lavori (piani di sicurezza).

Pertanto il coordinatore, nella programmazione dei lavori, dovrà considerare anche la figura del lavoratore autonomo, ove questa possibilità venga data dal committente in sede contrattuale.

OBBLIGHI DEI DATORI DI LAVORO (art.9 comma 2)

Il 2° comma dell'art. 9 prevede che "...la redazione ovvero l'accettazione e la gestione ... dei piani di sicurezza e coordinamento... costituisce adempimento delle norme previste dall'art.4, commi 1, 2 7...del D.Lgs 626/94".

Si prevede cioè il superamento dell'obbligo di valutazione dei rischi e di elaborazione del relativo documento.

A tale riguardo va chiarito che il D.Lgs. 494/96 riguarda i "cantieri temporanei o mobili", che, a differenza degli insediamenti fissi, nascono e si chiudono anche in tempi molto brevi, e sono soggetti a continue variazioni delle situazioni di rischio.

Per questi ed altri motivi, il legislatore ha ritenuto di predisporre uno strumento, il piano di sicurezza e di coordinamento, particolarmente adatto alla valutazione ed alla prevenzione dei rischi nei singoli cantieri.

E' perciò conseguente l'esonero dalla valutazione del rischio per quel cantiere in presenza del piano di sicurezza e coordinamento.

Il piano è soggetto, analogamente alla valutazione dei rischi, ai continui aggiornamenti da parte del coordinatore per l'esecuzione in corso d'opera, per essere adeguato "...all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute" (art. 5 comma 1b).

Rimane però obbligatoria la valutazione del rischio per l'Impresa nel suo complesso.

L'Impresa dovrà valutare, a norma dell'art. 4 del D.Lgs. 626/94, i rischi connessi alle proprie strutture fisse (uffici, magazzini e depositi, impianti fissi, ecc.), alle proprie tipologie e modalità di lavoro, alle proprie attrezzature e macchine, sostanze e preparati pericolosi.

Questo obbligo non viene perciò superato dall'art. 9 del D.Lgs. 494/96, non potendo il piano di sicurezza e di coordinamento, che riguarda ed è diverso per ogni singolo cantiere, comprendere i rischi tipici dell'impresa.

Si ritiene inoltre che il datore di lavoro, preliminarmente all'accettazione del piano redatto dal coordinatore, debba verificare che non vi siano elementi di contrasto con le indicazioni di sicurezza contenute nel proprio documento di valutazione del rischio redatto a norma dell'art. 4 del D.Lgs. 626/94.

Per quanto riguarda il livello di definizione al quale deve arrivare il piano di sicurezza e di coordinamento, appare giustificato ritenere che la valutazione dei rischi connessi direttamente con il funzionamento di singole attrezzature sia a carico del datore di lavoro, tramite la propria valutazione ex art. 4 del D.Lgs. 626/94, e che perciò il coordinatore, nel redigere il piano, non debba inoltrarsi fino a questo livello; potrà dare indicazioni sui rischi connessi alle macchine e sulla necessità di avere attrezzature a norma.

Compito del coordinatore sarà invece, come previsto dall'art. 12, comma 1 D.Lgs. 494/96, quello di definire le procedure di sicurezza, i tempi, la predisposizione del cantiere ecc., in relazione alla specifica opera edile.

Nel caso di cantieri la cui durata prevista è inferiore a quanto indicato dall'art. 3 comma 3, e per i quali non è quindi obbligatoria né la nomina dei coordinatori né la predisposizione del piano di sicurezza e coordinamento, si fa riferimento alla valutazione del rischio di impresa, prevista dall'art. 4 del D.Lgs. 626/94, che dovrà essere modificata quando le situazioni di rischio dei singoli cantieri differiscano sostanzialmente da quelle previste nel documento di valutazione.

NOTIFICA PRELIMINARE (art.11)

L'art. 11 pone a carico del committente o, in sua vece, del Responsabile dei Lavori, l'obbligo di segnalare all'Organo di Vigilanza territorialmente competente, l'apertura di un nuovo cantiere.

La notifica deve essere trasmessa "...prima dell'inizio dei lavori" e deve contenere le informazioni indicate nell'allegato III. Non vanno ovviamente riportate le informazioni relative a obblighi non previsti, come ad esempio la nomina del coordinatore quando non sia obbligatoria.

In caso di variazioni degli elementi oggetto della notifica, c'è l'obbligo di trasmetterne notizia all'Organo di Vigilanza.

L'Organo di Vigilanza, già identificato dall'art. 23 del D.Lgs. 626/94, è da intendersi l'USL territoriale e, in particolare, il Servizio di Prevenzione e Sicurezza in Ambiente di Lavoro del territorio nel quale è ubicato il cantiere.

Copia della notifica deve essere "affissa in maniera visibile presso il cantiere e custodita a disposizione dell'organo di vigilanza territorialmente competente".

A questo proposito si ritiene che l'obbligo sia assolto indicandone gli estremi sul cartello di cantiere e custodendone copia integrale in cantiere.

Il comma 1 dell'art. 11, alle lettere a), b) e c), individua le situazioni nelle quali sussiste l'obbligo.

Alle lettere a) e b) si usano criteri di durata presunta dei lavori, rimandando quindi all'obbligo del committente (o del Responsabile dei Lavori), di cui all'art. 3 comma 1, di determinare in fase di progetto esecutivo "la durata dei lavori o fasi di lavoro".

La lettera a) in particolare prevede la sussistenza dell'obbligo di notifica per opere di durata presunta superiore ai 30 giorni e con presenza contemporanea di più di 20 lavoratori. La contemporaneità si deve intendere anche per periodi ridotti, al limite anche di un solo giorno. Tale lettura appare giustificata dall'elevato rischio che comporta la presenza contemporanea in cantiere di un numero elevato di lavoratori.

A questo riguardo la già citata circolare 73/97 del Ministero del Lavoro fornisce una interpretazione diversa, indicando che la contemporaneità della presenza di più di 20 lavoratori si debba intendere per tutti i 30 giorni lavorativi. Tale lettura, ancorché possibile ad un esame letterale del testo, appare meno rispondente allo spirito della norma.

Infatti, un cantiere con presenza contemporanea di 20 lavoratori consecutivamente presenti, rientrerebbe nel caso previsto del comma 1 lettera b) (500 uomini/giorni) già dopo 25 giorni lavorativi, rendendo di fatto inutile il dispositivo della lettera a).

Alla lettera c si usa un criterio di rischio, rimandando all'allegato II.

Il punto 1 dell'allegato II indica come rischi particolari "lavori che espongono i lavoratori a rischi di seppellimento o di sprofondamento a profondità superiori a m.1,5 o di caduta dall'alto da altezza superiore a m.2, se particolarmente aggravati". Indicazioni utili per interpretare il "particolarmente aggravati" si possono trovare in altra parte di questo documento (vedi commento all'allegato II).

L'introduzione dell'obbligo di notifica preliminare è una novità molto importante, per la possibilità che viene data alle USL di avere un quadro della situazione del settore in ogni momento, e quindi di poter programmare interventi di prevenzione e vigilanza con il metodo dell'intervento di comparto, già usato per tutti gli altri settori produttivi.

E' preferibile programmare interventi per tipologia, privilegiando le opere a maggior rischio ed i cantieri che prevedono l'intervento di un numero elevato di imprese, e per distribuzione territoriale, coprendo omogeneamente tutto il territorio dell'USL.

Va privilegiato prioritariamente il controllo delle imprese che risultano sconosciute al Servizio dell'USL oppure che già in precedenza siano state sanzionate.

Per evitare il rischio di vanificare l'importanza dello strumento notifica occorre però usarlo correttamente, evitando di incorrere in alcune facili anomalie interpretative e di comportamento.

Si segnala innanzitutto il rischio di intervenire solamente in quei cantieri per i quali viene rispettato l'obbligo di notifica preliminare, permettendo di conseguenza a chi non lo rispetta, di rimanere fuori dai programmi di vigilanza.

Tale eventualità si supera seguendo due strade principali:

- lavorando con le Associazioni di categoria, con i Comitati Paritetici Territoriali, con gli Ordini ed i Collegi, per diffondere una informazione corretta sull'obbligo di notifica e per motivare le imprese al rispetto dell'obbligo stesso;
- non abbandonando il metodo tradizionale di effettuare i controlli "ad avvistamento", ispezionando cioè quei cantieri che già a prima vista appaiono non a norma.

Altro elemento critico riguarda le opere soggette all'obbligo.

Sia la durata presunta dei lavori che la gravità del rischio presentano notevoli margini di discrezionalità. Per i criteri interpretativi sulla gravità del rischio si rimanda alla specifica parte di questo documento (vedi commento all'allegato II).

Per quanto riguarda la durata dei lavori, è sicuramente difficile calcolarla esattamente prima dell'inizio lavori, essendo gli imprevisti effettivamente frequenti e di diversa natura. D'altra parte la norma parla di durata presunta, e non già di durata certa, ammettendo quindi la possibile esistenza di un certo margine di errore.

Il comma 1 dell'art. 11 prevede che siano segnalati "gli eventuali aggiornamenti", fra i quali sono sicuramente da considerare le variazioni della durata dei lavori: tale obbligo può essere utile in casi di modifica sostanziale dei tempi per cantieri che già hanno inoltrato la notifica. E' invece difficilmente utilizzabile nel caso di opere con durata presunta inferiore a quella per la quale vige l'obbligo di notifica, e che, in seguito a prolungamento dei tempi, rientrino nell'obbligo.

Fermo restando che le imprese hanno l'obbligo di rispettare il dettato dell'articolo 11, e che è auspicabile un uso il più possibile allargato della notifica, è opportuno ridurre al minimo l'apertura di contenziosi su singole situazioni "limite" rispetto alla durata presunta dei lavori, puntando maggiormente alla sostanza dell'obbligo.

Se le situazioni chiare di non rispetto dell'obbligo vanno sicuramente sanzionate, nelle situazioni di incertezza va privilegiato il controllo sul rispetto delle norme di sicurezza e degli obblighi previsti dal D.Lgs. 494/96.

Riguardo a tipologie di lavoro escluse dall'obbligo di notifica (ad es. la manutenzione sugli impianti) si rimanda alla circolare 41/97 del Ministero del Lavoro già citata.

MODALITA' DI ATTUAZIONE DELLA VALUTAZIONE DEL RUMORE (art.16)

Per quanto concerne l'Impresa nel suo complesso, l'obbligo di valutazione del rischio rumore come previsto dall'articolo 40 del Dlgs 277/91, non è modificato dall'articolo 16 del Dlgs 494/96.

Analogamente a quanto detto in relazione all'obbligo di valutazione del rischio (vedi commento all'articolo 9), rimane obbligatoria per l'Impresa la valutazione del rumore nelle strutture fisse, quali uffici, depositi, impianti stabili, ecc..

Il comma 1 dell'art. 16 prevede che "l'esposizione quotidiana personale (Lep/d) al rumore può essere calcolata in fase preventiva facendo riferimento... a studi e misurazioni la cui validità è riconosciuta dalla Commissione prevenzione infortuni."

E' prevista cioè la possibilità di valutare il Lep per i lavoratori dei singoli cantieri in maniera semplificata, ricorrendo a dati di letteratura riconosciuti validi, senza costringere le Imprese a valutazioni complesse per ogni cantiere, che risulterebbero di scarsissimo significato preventivo, poco verificabili e non ripetibili.

Appare sottinteso che per tipologie diverse di cantiere, e comunque ogni volta che sarà necessario, si dovranno eseguire, con lo stesso metodo, ulteriori valutazioni di aggiornamento.

La semplificazione introdotta da questo articolo non deve però essere in alcun modo di ostacolo al rispetto del D. Lgs. 277/91, che è di carattere eminentemente preventivo, rivolto cioè all'individuazione delle situazioni a maggior rischio ed alla loro bonifica.

In ogni cantiere si dovrà perciò essere in grado di confrontare i livelli sonori delle proprie fonti di rumore con quelli di riferimento usati per il calcolo dei Lep.

Pertanto, quando vi sia la possibilità che il livello sonoro di macchine ed impianti, magari obsoleti, non sia confrontabile con quello di riferimento, si dovrà provvedere alla misurazione strumentale in loco.

Solo in tale modo si potranno predisporre gli interventi di bonifica alla fonte, i programmi formativi, le procedure di lavoro corrette in grado di ridurre il rischio per i lavoratori.

Dato che in un determinato cantiere i livelli di esposizione giornaliera dei lavoratori si diversificano molto a seconda della fase di avanzamento dei lavori, mentre la loro variabilità all'interno di ciascuna fase è in genere contenuta, appare del tutto giustificato che vengano valutati non solo i livelli massimi ricorrenti, relativi all'intera durata del cantiere, ma anche i livelli medi relativi ad ogni fase e le durate di tutte le singole fasi.

Un commento va fatto relativamente a come il Coordinatore per la progettazione dovrà affrontare il rischio rumore nel piano di sicurezza.

Per individuare le priorità di rischio di un cantiere che ancora non esiste, nel quale lavoreranno imprese non ancora identificate, il Coordinatore per la progettazione potrà utilizzare i livelli di rumore standard individuati da studi riconosciuti validi dalla Commissione infortuni.

Suo compito essenziale sarà quello di individuare attraverso il piano di sicurezza, le procedure, i tempi, la migliore disposizione del cantiere in grado di garantire il minor rischio per i lavoratori.

L'Impresa potrà, al momento dell'accettazione del piano, proporre integrazioni derivanti dalle eventuali migliori misure preventive previste nel proprio rapporto di valutazione del rischio.

APPLICABILTA' DEL D. LGS. 758/94

In merito alla possibilità di ricorrere al D.Lgs 758 per le contravvenzioni previste dall'articolo 20 e seguenti si richiama l'art. 12 della Legge 23 maggio 1997, n. 135, pubblicata sulla G.U. n. 119 del 24.05.97 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 marzo 1997, n.67, recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione", nel quale, implicitamente, si conferma l'applicabilità del 758 al D.Lgs 494, pur con delle modifiche per tutto il 1997.

Per maggiore chiarezza se ne riporta il testo integrale:

"Sino al 31 dicembre 1997, per le contravvenzioni di cui al decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, è raddoppiato il termine di cui al terzo periodo del comma 1 articolo 20, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, ed è ridotta alla metà della somma di cui all'articolo 21, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 758 del 1994".

ALLEGATO II - ELENCO DEI LAVORI COMPORTANTI RISCHI PARTICOLARI PER LA SICUREZZA E LA SALUTE DEI LAVORATORI DI CUI ALL'ARTICOLO 11, COMMA 1

L'importanza di una corretta interpretazione dell'allegato II risiede nel fatto che i cantieri che rientrano nei casi previsti dall'elenco, sono soggetti a due obblighi:

- la notifica, indipendentemente dalla durata del cantiere;
- la nomina dei coordinatori per la sicurezza, quando le dimensioni del cantiere superano i 300 uomini-giorni.

Punto 1

Alcuni chiarimenti sono necessari per l'interpretazione del punto 1, relativamente alla dicitura "se particolarmente aggravati", riferita "a rischi di seppellimento o di sprofondamento a profondità superiore a m. 1,50 o di caduta dall'alto da altezza superiore a m.2".

Nell'affermare che è estremamente arduo definire cosa si debba intendere per "particolarmente aggravati", si ritiene comunque di dover dare alcune indicazioni che potranno risultare di utilità nei casi controversi.

? Un primo elemento di comprensione è senz'altro da ricercare in una corretta lettura dell'obbligo di notifica preliminare, del cui significato preventivo si parla in apposito capitolo (vedi commento all'art. 11).

E' un obbligo che deve servire per la programmazione di interventi di prevenzione e di vigilanza.

Quando perciò la notifica, per la brevissima durata dei lavori, non sia utilizzabile in senso programmatico, perde in massima parte il suo valore, anche in presenza di lavori in altezza o in scavo.

In questi casi perciò non appare utile aprire contenziosi sul significato della frase "particolarmente aggravati".

? Rischio di seppellimento o sprofondamento a profondità superiore a m.1,5.

Premesso che esiste sempre l'obbligo di allestimento delle misure preventive antiseppellimento (armatura degli scavi ecc.) in tutti i casi di possibile franamento di fronti di altezza superiore a mt.1.5, ai sensi dell'allegato II punto 1, appare ragionevole considerare fra i rischi "particolarmente aggravati" quantomeno le seguenti situazioni di lavoro:

- escavazioni di trincee sviluppate in lunghezza per fondamenta, deposizione di tubazioni e canalizzazioni e simili, escludendo il caso della singola escavazione in posizione unica;
- escavazioni su fronti aperti, se non rientranti nei casi di esclusione di cui all'art. 1 comma 3;
- escavazioni su aree urbanizzate, per il rischio rappresentato dalla presenza di tubazioni, linee elettriche ed altre opere:
- presenza di traffico pesante;
- escavazioni dei cunicoli;
- escavazioni con presenza di acqua o gas.

? Rischio di caduta dall'alto da altezza superiore a m. 2

Premesso che qualunque circostanza di lavoro ad altezza superiore a m.2 richiede sempre l'allestimento dei dispositivi di protezione collettiva normalmente costituiti da parapetti anticaduta o, nel caso non ne sia possibile l'installazione, l'uso della cintura di sicurezza, ai sensi dell'allegato II, punto 1, appare ragionevole considerare fra i rischi "particolarmente aggravati" quantomeno le seguenti situazioni di lavoro:

- le attività che comportano rischi incrociati o multipli, come ad esempio il lavoro su ponteggi in caso di demolizioni oppure lavori in altezza sotto il raggio d'azione della gru;
- lavori sui tetti;
- lavori in altezza su strutture non portanti;
- lavori in altezza in condizioni metereologiche o climatiche disagiate;
- lavori effettuati di notte;
- lavori che comportano l'allestimento o l'uso di ponteggi di grandi dimensioni, prendendo come riferimento almeno la facciata completa di un edificio
- lavori con uso ripetitivo o continuativo della cintura di sicurezza;
- lavori con uso ripetitivo o continuativo del trabattello, di ponte sviluppabile o simili.

Punto 2

In questo punto vengono identificati lavori che presentano due condizioni distinte:

- "esposizione a sostanze chimiche o biologiche che presentano rischi particolari per la sicurezza e la salute";
- "esigenza legale di sorveglianza sanitaria".

Anche queste condizioni contribuiscono ad allargare notevolmente la fascia di cantieri soggetti agli obblighi legati all'allegato II; le sostanze chimiche usate in edilizia sono infatti in grande espansione, e l'obbligo di sorveglianza sanitaria è diventato ancora più vasto in forza del D.Lgs 626/94 (movimentazione manuale dei carichi, cancerogeni, agenti biologici).

Per quanto concerne la dizione "rischi particolari", appare giustificato interpretare che si tratti di sostanze che pur non rientrando nell'obbligo di controllo sanitario, sono state individuate come pericolose dalla valutazione dei rischi.

Punto 4

"Lavori in prossimità di linee elettriche in tensione"

Poichè esiste già una regolamentazione di questa tipologia di rischio, in particolare attraverso l'articolo 11 del DPR 164/56 che fissa in 5 metri la distanza minima dalla costruzione o dai ponteggi, a meno che non siano messe in atto adeguate protezioni, non può essere ritenuto un "rischio particolare" il lavoro a distanza superiore a 5 metri dalle linee elettriche in tensione, mentre lo può essere quello che, pur usando precauzioni particolari, avviene a distanza inferiore.

Punto 10

Per "elementi prefabbricati pesanti" appare ragionevole intendere le strutture prefabbricate di costituzione di edifici, lavorativi od abitativi, e opere di genio civile, che, per le loro dimensioni e peso, comportino l'utilizzo e l'ausilio di mezzi di sollevamento per la movimentazione.

Non vanno comprese le strutture prefabbricate per opere interne agli edifici lavorativi ed abitativi.

PRIME INDICAZIONI PER L'ATTUAZIONE DEI CORSI PREVISTI DALL'ART. 10 E 19

Con il decreto legislativo 14 agosto 1996 n.494 – pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 223 del 23/9/1996 – è stata recepita nell'ordinamento nazionale la direttiva 92/57/CEE concernente la prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili, definendo e completando, con norme specifiche, la disciplina generale delineata in materia con il D.Lgs. n. 626/94, modificato ed integrato dal D.Lgs. n.242/96.

Allo scopo di fornire indicazioni utili per una corretta ed omogenea gestione del decreto è stato approvato il presente documento che affronta prioritariamente il problema relativo ai "corsi di formazione per la sicurezza del lavoro nel settore edile" previsti dall'articolo 10, e allegato V, e dell'articolo 19 della legge per le due nuove figure introdotte del Coordinatore per la progettazione e del Coordinatore per l'esecuzione dei lavori ai fini della sicurezza.

In ordine a tale questione, che riveste una urgenza notevole in considerazione del fatto che molti enti hanno già predisposto programmi ed in molti casi avviato e realizzato corsi, il documento intende fornire indirizzi sia su aspetti interpretativi della norma che sugli aspetti qualitativi dei corsi.

L'elaborazione di un documento più completo che entri nel merito di altri punti di criticità del Decreto Legislativo costituisce peraltro l'obiettivo successivo che le Regioni si impegnano a perseguire e su cui hanno finalizzato apposito lavoro tecnico.

Analisi della norma

I corsi sono previsti dall'articolo 10 comma 2 del D.Lgs. 494/96, nel quale si prevede quanto segue:

1-Devono essere organizzati dalle "Regioni mediante le strutture tecniche operanti nel settore della prevenzione e della formazione professionale, o, in via alternativa da altri Enti od Associazioni che vengono elencati in materia esplicita;

2-Devono rispettare almeno i contenuti dell'allegato V, sia come durata che come contenuti minimi. A chi partecipa al corso verrà rilasciato semplice "attestato di frequenza", e non quindi un giudizio di merito;

3-Le Regioni devono determinare i costi dei corsi da esse organizzati che dovranno essere posti a carico dei partecipanti.

Sempre all'articolo 10 si stabilisce quali sono i requisiti di cui devono essere in possesso i soggetti che richiedono di partecipare ai corsi e, al comma 5, quali soggetti sono invece esonerati dall'obbligo di frequentarli.

Relativamente al punto 1: l'articolo 10 affida in primis alle Regioni il compito di organizzare i corsi; gli altri Enti elencati hanno facoltà di organizzare "in alternativa". Per i corsi non organizzati dalla Regione, il suo ruolo potrà essere quello di indicare gli obiettivi specifici e i metodi formativi, come nel seguito riportato, contribuendo ad elevare il livello qualitativo.

E' perciò urgente che ogni Regione decida il comportamento che intende tenere, chiarendo anche i vincoli altrimenti esistenti sulla "alternativa".

E' opportuno che le Regioni che intendono organizzare corsi attraverso le proprie strutture tecniche favoriscano il coordinamento fra i servizi di prevenzione delle USL e le strutture operanti nel campo della formazione professionale.

E' auspicabile altresì che gli operatori delle "strutture tecniche operanti nel settore della prevenzione e della formazione professionale", oltre ad un contributo di docenza qualificata specie sugli argomenti di specifica competenza, forniscano il loro sostegno nella fase di progettazione dei corsi.

Relativamente al punto 2: posto che la durata del corso è stabilita in 120 ore e che la norma si limita ad indicare che devono essere trattati "almeno 6 argomenti, ribadito che non è previsto un giudizio finale di

merito, appare del tutto evidente che i corsi devono essere in grado di formare professionalità reali, non fosse altro per il fatto che i Coordinatori per la sicurezza rispondono penalmente del loro operato.

I corsi dovranno perciò avere alcuni requisiti di metodo e di contenuto che si andranno ad indicare.

L'Ente regione può, come ruolo prioritario, accreditare – oppure riconoscere sotto forma di patrocinio, attestazione di qualità o altro – i corsi che rispondono ai requisiti minimi stabiliti.

Tale riconoscimento, che non è obbligatorio, ed è perciò concesso dietro specifica richiesta di quegli Enti espressamente elencati al comma 2 dell'articolo 10, va considerato come indicatore importante della qualità del corso.

Le Regioni che si orienteranno verso questo tipo di scelta operativa, dovranno mettere in atto anche un meccanismo di verifica dell'effettiva sussistenza dei requisiti richiesti.

E' importante che ogni in Regione, qualunque sia la scelta operativa adottata, vengano date indicazioni alle strutture tecniche operanti nel campo della prevenzione e della formazione professionale di cui al punto 1, affinché partecipino e diano il loro contributo di collaborazione esclusivamente ai corsi che rispettano i requisiti minimi di qualità.

L'articolo 19, punto 2, fissa in 60 ore da frequentare entro 3 anni la durata dei corsi per i soggetti che in sede di prima applicazione del decreto possono svolgere il compito di Coordinatore senza aver frequentato il corso.

Anche per questi corsi valgono le indicazioni formulate nel presente documento. Si tratterà di distribuire il tempo dedicato ai singoli temi in maniera tale da permettere il raggiungimento degli obiettivi formativi sfruttando le conoscenze già possedute dagli iscritti.

Relativamente al punto 3: il costo dei corsi può variare in relazione a molti fattori, numero di partecipanti, tipo di strutture utilizzate, numero o qualificazione dei docenti ecc.

E' perciò che ogni singola Regione determini i costi dei corsi che intende organizzare in proprio.

Requisiti minimi

A conclusione si indicano quali possano ritenersi i requisiti minimi da rispettare nella realizzazione di un corso di cui all'articolo 10, comma 2, del D.Lgs. 494/96.

A - Per ogni corso deve essere individuato il responsabile, con compito di gestione del progetto e di coordinamento dell'attività didattica. Tale soggetto deve possedere documentata esperienza e capacità formativa.

B - I docenti in materia di igiene e sicurezza sul lavoro saranno preferibilmente laureati o diplomati in materie scientifiche, con specifica esperienza professionale di almeno 5 anni.

C - Il numero ottimale di partecipanti è inferiore a 30. Oltre le 30 persone, fino ad un numero massimo di 50, è necessaria la presenza di assistenti in sala per il docente, supporti didattici e strutture adeguate al numero.

D - La frequenza va documentata con registro delle presenze. L'attestato di frequenza è rilasciato a chi ha effettivamente partecipato al corso, considerato che possono essere giustificate assenze, valutate dal responsabile del corso, indicativamente non superiore al 10% delle ore complessive.

E - L'obiettivo formativo fondamentale deve essere la preparazione di soggetti in grado di intervenire in modo propositivo nelle fasi di progettazione, organizzazione ed esecuzione dell'opera, per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori. Per la progettazione in particolare, devono acquisire capacità propositive su quegli aspetti del progetto che possono essere fonte di rischio sia nella costruzione dell'opera che nel corso del suo utilizzo successivo. I compiti che questi soggetti dovranno saper svolgere sono quelli indicati all'articolo 4, comma 1, del D.Lgs. 494/96. I soggetti che usciranno dai corsi dovranno essere in grado di predisporre un piano di sicurezza ed il fascicolo di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b.

F - Dovranno essere predisposti strumenti di verifica dell'apprendimento, mirati agli obiettivi, da utilizzare nei vari momenti del corso. Tale verifica, anche se non può essere vincolante per il rilascio dell'attestato di

frequenza, fa parte integrante del progetto formativo.

GLOSSARIO DI RIFERIMENTO

Si forniscono le seguenti definizioni utili in aggiunta a quelle di cui all'articolo 2 del presente decreto:

Appaltante: Colui che richiede un lavoro o una prestazione; può non coincidere con il committente.

Appaltatore: E' il soggetto che si obbliga nei confronti del committente a fornire un'opera e/o una prestazione con mezzi propri.

Appalto promiscuo: Appalto che vede impegnate contemporaneamente una o più imprese appaltatrici in uno stesso ambiente di lavoro o in strutture nelle quali operano i lavoratori del committente.

Appalto scorporato: Appalto di lavori effettuati da due o più imprese che, con contratti separati, eseguono l'opera (senza la copresenza di lavoratori dipendenti dal committente). Questo contratto si realizza, generalmente, quando l'opera richiede lavori specializzati o di diversa natura.

Contratto d'appalto: "Contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro"(articolo 1655 C.C.).

Contratto d'opera: Contratto che si configura quando una persona si obbliga verso un'altra "persona fisica o giuridica" a fornire un'opera o un servizio pervenendo al risultato concordato senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente (articolo 2222C.C.).

Direttore dei lavori: Figura nominata dal committente che opera il controllo sulla esecuzione dei lavori, sui materiali impiegati e sulla rispondenza dell'opera a quanto progettato o stabilito nel contratto d'appalto. Di fatto è colui che vigila e garantisce l'applicazione del capitolato d'appalto.

Direttore tecnico di cantiere: Figura dirigenziale incaricata della gestione del cantiere, compresa la sicurezza. E' nominato dall'appaltatore e risponde degli obblighi di quest'ultimo relativi al cantiere, quando siano delegabili. Può essere un titolare o un dipendente della ditta appaltatrice o un professionista esterno da questa individuato.