

Il D.Lgs. 494/96 sulla sicurezza nei cantieri - dubbi ed incertezze

di ing. Giorgio Disarò

Il 23.9.1996 sul supplemento della Gazzetta Ufficiale è stato pubblicato il D.L.vo 14 Agosto 1996, n.494 dal titolo ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA CEE 92/57, CONCERNENTE PRESCRIZIONI MINIME DI SICUREZZA E SALUTE DA ATTUARE NEI CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI.

Il conseguimento della sicurezza sul posto di lavoro nelle settore delle costruzioni è un problema ormai sollevato da molti anni e da molte fonti. Ciononostante le statistiche sugli incidenti sul lavoro in questo settore, in Europa e specialmente in Italia, riportano ancora dati allarmanti.

La prima citazione in tal senso con l'indicazione di un rischio specifico e della prescrizione per eliminarlo risalirebbe addirittura a Dio per bocca di Mosè: nel Vecchio Testamento (Deuteronomio, cap. 22, vers. 8) sta scritto che, quando si costruisce una casa, bisogna cingere la terrazza di copertura con un parapetto affinché il sangue di chi precipiti dalla terrazza non ricada sul proprietario.

Molte altre pubblicazioni di denuncia e divulgative e molti altri solleciti in tal senso si sono succeduti da allora, ma, evidentemente, l'effetto è stato scarso.

In questo articolo non si vuole dare un indirizzo operativo, ma verranno svolte solo alcune considerazioni, che spero siano utili per la comprensione del decreto e per una corretta applicazione dei suoi dettami.

Come ha già fatto in altri settori, la CEE ha dato indicazioni attraverso una direttiva comunitaria, la 92/57 del 24 Giugno 1992, per regolare il settore ed uniformare le regole di base in Europa.

All'art. 14 della direttiva si prescrive agli stati membri di uniformarsi entro il 31/12/1993, ma, nonostante l'urgenza del problema, l'Italia ha dovuto attendere quasi tre anni oltre tale limite, per vedere recepita questa norma.

Come l'ha recepita l'Italia? A mio avviso male, con demagogia, con una norma che risulta di difficile lettura ed interpretazione e che dovrebbe invece essere snella e comprensibile anche da operatori del settore e da cittadini non acculturati e non avvezzi a muoversi tra articoli e commi, che si citano l'un l'altro.

Questo decreto non è infatti indirizzato solo e specificatamente agli operatori del settore, ma investe anche tutti quei cittadini, che, dovendo far eseguire nelle loro abitazioni lavori di non grande entità e che erano abituati ad interpellare direttamente l'impresa di fiducia, le facevano eseguire i lavori senza grandi formalità

Se il costo aggiuntivo, non già per le misure di sicurezza, che comunque dovevano essere attuate anche prima dell'entrata in vigore del decreto 494/96, ma per il professionista incaricato della stesura del piano di sicurezza e coordinamento e del coordinamento in fase di esecuzione, sulle opere di una certa importanza avrà un'incidenza relativamente modesta, per i piccoli lavori sarà sensibile.

Il CNI (Consiglio Nazionale Ingegneri) ha ad esempio indicato come minimo tariffario per l'intera prestazione (predisposizione del piano e controllo in fase di esecuzione) la somma di 5.000.000, che vuol dire il 10 % dell'importo di un cantiere da cinquanta milioni: non è poco e da molti cittadini sarà certamente considerato un ulteriore balzello a favore di categorie privilegiate ed una ulteriore complicazione burocratica ad una vita già complicata.

Le norme sulla sicurezza generiche e specifiche per le costruzioni esistono in Italia ormai dagli anni cinquanta (D.P. 547/55 e D.P.R. 164/56) ed agli Enti di sorveglianza, prima l'Ispettorato del lavoro, poi ENPI, Ispesl, USL ora ASL e di nuovo Ispettorato del lavoro, sono state attribuite competenze

ben precise per la prevenzione, la sorveglianza e la repressione.

Se esistono sia le regole chi deve farle rispettare e se ciononostante il risultato è deludente, significa che qualcosa non ha funzionato nel settore, che l'organizzazione degli operatori del settore e degli enti è per troppi aspetti carente.

Rispetto ad altri settori industriali, nei quali il posto di lavoro nello stabilimento o nell'officina è ben individuato e le operazioni, che ogni addetto deve eseguire, sono in genere ripetitive e quindi ben schematizzabili ed analizzabili dal punto di vista della sicurezza, nel settore delle costruzioni ogni cantiere è una fabbrica in continua evoluzione, dove le posizioni degli addetti, le attrezzature, la forma stessa dell'oggetto in costruzione cambiano continuamente, dove nello stesso luogo si possono trovare addetti con mansioni diverse ad eseguire operazioni differenti su una stessa parte del fabbricato.

Le strutture ed attrezzature di sicurezza si devono evolvere ed adattare continuamente alle diverse fasi di lavoro e le interferenze tra gli operatori, spesso appartenenti a ditte diverse e con il solo obbiettivo di "fare presto", sono frequenti.

Tra le cause importanti dell'alto numero di incidenti non va dimenticata la tradizionalmente bassa qualificazione professionale di un certo numero di lavoratori del settore, soprattutto tra quelli addetti alle fasi più semplici o faticose, ed il grande frazionamento delle unità produttive, che in molti casi sono troppo piccole per potersi organizzare e qualificare in modo sufficiente e poter quindi acquisire le conoscenze necessarie e mettere in opera le misure di sicurezza necessarie.

La ricerca dei rimedi è, me ne rendo ben conto, più difficile rispetto all'analisi.

La soluzione indicata attraverso il D.L.vo 494/96 non è peraltro a mio parere la più idonea in quanto eccessivamente complessa, in troppi casi di difficile interpretazione, cervellotica più che pratica e quindi non adatta ad un settore così frazionato e poco acculturato.

Forse si adatta alle grandi opere, alle committenze ed alle imprese di notevoli dimensioni, ma male certamente si adatta alla quotidianità del piccolo cantiere e della piccola e media impresa.

Si poteva forse fare meglio; la direttiva europea era sufficientemente elastica, da permettere valutazioni diverse di fronte a situazioni dimensionali diverse dei cantieri e non obbligava certo alla creazione di tanto specifici elenchi di reati e di sanzioni penali.

LA FONTE

Prima di entrare nel merito della norma italiana e dei suoi, purtroppo, molti punti oscuri, è opportuno esaminare brevemente i principi della direttiva europea, che ne è alla base.

La direttiva comunitaria 92/57 del 24 Giugno 1992, partendo da una serie di considerazioni sul settore delle costruzioni e sul suo alto contenuto di rischi per i lavoratori dà indicazioni circa l'organizzazione, che deve essere attuata per ridurre i rischi: si badi bene che non vengono indicate le misure pratiche di sicurezza, ma solo come il committente, i datori di lavoro ed i lavoratori autonomi devono essere organizzati prima e durante i lavori per limitare i rischi di incidenti.

Una novità è certamente contenuta nel sesto "considerando", che precede le prescrizioni: vi si indica che anche le scelte architettoniche non adeguate hanno influito sul numero di infortuni.

Deriva da questa premessa che il progettista dell'opera non è più estraneo o neutro rispetto alle successive scelte di organizzazione e tecnologia, che saranno fatte in fase di esecuzione, ma che anche nell'elaborazione del progetto, e vedremo in seguito chi e come, è necessario iniziare a tener conto dei problemi inerenti la sicurezza in fase di esecuzione: in pratica entra nella norma il principio che l'opera progettata deve essere "costruibile" con tecnologie prive di pericoli per gli esecutori.

Un altro principio importante, che la direttiva europea evidenzia, è il ruolo dei datori di lavoro e dei

lavoratori autonomi nei cantieri; se infatti oggetto della tutela di queste direttive e leggi è sempre il lavoratore dipendente, le altre figure, che nel cantiere sono presenti ed esercitano un'attività devono comunque regolare il loro comportamento in funzione della sicurezza dei lavoratori dipendenti e devono evitare che le loro azioni o i loro comportamenti la mettano a repentaglio (del datore di lavoro, in quanto esercitante esso stesso un'attività nel cantiere, mi pare che nella norma italiana si sia persa traccia).

La necessaria premessa all'esame delle due norme ed al confronto tra alcuni punti delle stesse è che l'organizzazione del lavoro nel settore delle costruzioni è diverso da paese a paese; la norma comunitaria può quindi per alcuni aspetti non essere aderente alle esigenze italiane, e sappiamo per esperienza che il peso dell'Italia nella normazione comunitaria non è molte volte sufficiente a far sì che le norme comunitarie tengano conto delle nostre peculiarità

Dopo l'oggetto e le definizioni delle figure interessate, che la norma italiana riporta in modo fedele, l'art. 3 dà un'indicazione, che, stravolta dalla norma italiana, rende la normativa nazionale esageratamente onerosa e forse inutilmente punitiva per i committenti e per le loro tasche.

Il comma 1 dell'articolo citato prescrive che il committente designi uno o più coordinatori in materia di sicurezza e di salute per un cantiere in cui sono presenti più imprese.

I coordinatori sono le figure professionali, che in fase di progettazione devono coordinare committente e progettisti durante la fase di progettazione e predisposizione del programma di cantiere onde evitare che una errata pianificazione dell'esecuzione dell'opera comporti inutili rischi nell'esecuzione, e che devono elaborare o far elaborare un piano di sicurezza relativo a cantiere interessato.

È chiaro nella norma europea il motivo per il quale la figura in esame prende il nome di coordinatore, mentre in quella italiana sarebbe stato più corretto, e ne vedremo in seguito il motivo, chiamarlo progettista e direttore della sicurezza.

Se infatti vi sono più imprese ed ognuna predispone un suo piano di sicurezza, è possibile che tali piani non siano tra loro congruenti ed è quindi necessaria una figura che appunto coordini i diversi piani redigendone uno generale; se si prevede che l'opera sia eseguita da una sola impresa, non vi sarà nulla da coordinare ed il coordinatore non sarà nominato, prevedendo la direttiva europea che il committente debba verificare prima dell'inizio dei lavori che sia stato redatto il piano di sicurezza e di salute, piano redatto evidentemente dall'unica impresa esecutrice.

Si nota inoltre che i coordinatori possono essere più di uno e questo toglie rispetto alla figura unica italiana quell'aspetto quasi sacrificale, che rischia di diventare da noi la caratteristica del coordinatore.

Addirittura la direttiva europea prevede che, sentite le parti sociali, le normative nazionali possano non prevedere la figura del coordinatore anche in presenza di più imprese impegnate nell'opera, fatti salvi alcuni casi di lavorazioni particolarmente pericolose.

Per dar modo all'ente di sorveglianza di verificare i luoghi di lavoro, gli ultimi commi dell'art. 3 prevedono che il committente comunichi l'esecuzione delle opere con una notifica preliminare, che è obbligatoria a partire da 500 uomini/giorno o in presenza di cantieri con notevole densità di lavoratori (almeno venti contemporaneamente a patto che i lavori durino complessivamente più di 30 giorni).

In pratica, con riferimento alla situazione italiana, la notifica è prevista dalla direttiva per lavori di importo approssimato pari a circa 40.000.000 di lire.

La direttiva non porta, sensatamente, alcun cenno circa la necessità di individuare preventivamente il costo degli apprestamenti e delle attrezzature necessarie a garantire la sicurezza

Al termine di queste brevissime note, certamente incomplete ma utili per comprendere il D.L.vo 494, mi resta solo da osservare che forse traduzioni meno pedissequae da altre lingue europee sarebbero

auspicabili: se in fondo pur si comprende cosa si intenda per uomini/giorno, trovo che l'espressione è quantomeno brutta.

IL DECRETO LEGISLATIVO 494/96

Nessuna modifica viene attuata al D.L.vo 626/94, il quale anzi è espressamente citato nel nuovo 494/96 per determinazione delle responsabilità circa la sicurezza dei lavoratori.

Non bisogna dimenticare che sia la direttiva europea che il decreto 494 tendono esclusivamente alla tutela dei lavoratori dipendenti; la tutela dei terzi, quali ad esempio le persone che si trovino nei pressi del cantiere e siano pertanto soggette a rischi di caduta di materiali o di inquinamenti da polveri, gas o acustici o di altro tipo, resta affidata ad altre fonti normative.

Ciò non significa che ad esempio nelle impalcature su strada pubblica non si debbano più prevedere idonee opere a tutela dei passanti, ma che la responsabilità specifica per eventi di questo tipo non è riconducibile alla mancata osservanza del decreto 494.

La grande novità del decreto è la responsabilità circa la sicurezza dei lavoratori, che d'ora in poi grava pesantemente sul committente.

Chi fa eseguire lavori, siano essi la costruzione di una grande opera pubblica o modesti lavori di manutenzione alla propria casa, è investito di oneri e responsabilità che per le piccole committenze sono a mio avviso decisamente troppo pesanti.

Si pensi al proprietario di un immobile di modeste dimensioni, che debba far ripristinare le facciate e le grondaie con opere non soggette a concessione edilizia e che possano rientrare tra quelle previste come manutenzione ordinaria.

Sino ad ora si rivolgeva direttamente ad un'impresa, che gli presentava il preventivo e, accordatisi su questo, eseguiva i lavori con suo personale dipendente e/o con subappalti (pittore, lattoniere, ecc.), senza che neanche vi fosse in molti casi la necessità di ricorrere ad un tecnico progettista e direttore dei lavori.

Adesso lo stesso committente deve preventivamente verificare la durata dei lavori e deve altresì prevedere se l'impresa esecutrice sarà unica o se questa ricorrerà a subappaltatori.

Se ricade nei casi previsti, ed è peraltro almeno dubbia la loro classificazione, non può chiedere direttamente il preventivo alle imprese, ma deve preventivamente predisporre o farsi predisporre da un tecnico il programma di cantiere con la previsione dei tempi necessari per l'esecuzione almeno delle principali categorie di opere e farsi predisporre da un tecnico specificatamente abilitato il piano di sicurezza: solo allora potrà chiedere i preventivi alle imprese.

Ma come può prevedere se le imprese, alle quali si rivolgerà per il preventivo, eseguiranno i lavori con propri dipendenti o si rivolgeranno a subappaltatori, se cioè ricade nell'ipotesi di unica impresa o di più imprese? E se una ditta, trovandosi in difficoltà organizzative, ad un certo punto decidesse di sostituire i propri dipendenti con subappaltatori, aumentando il numero delle imprese presenti da una a più imprese, come si dovrebbe comportare il committente, che non avesse fatto predisporre il piano di sicurezza e non avesse nominato il coordinatore in fase di esecuzione delle opere?

La mancata definizione all'interno del decreto della distinzione tra imprese o lavoratori autonomi, che ricevono direttamente dal committente un incarico per l'esecuzione di opere, e quelle che invece intervengono in subappalto, avendo ricevuto l'incarico da altra impresa appaltatrice, è a mio giudizio una carenza non insignificante.

L'ipotesi di una così pesante penalizzazione della figura del committente può essere individuata nella convinzione che sia il committente stesso, con le sue pressanti pretese di sconti e ribassi di prezzo, induca le imprese a non adottare le necessarie precauzioni e misure per la salvaguardia dei lavoratori.

Se in un cantiere non si pongono i necessari ponteggi e se questi sono irregolari, la responsabilità va ricercata essenzialmente nella volontà del committente di non sopportarne gli oneri economici: mi pare una tesi almeno discutibile dal momento che la maggior parte dei committenti, escludendo gli enti e le grandi strutture dotate di un proprio ufficio tecnico, non ha la più pallida idea di quali siano gli apprestamenti di sicurezza necessari ed i relativi oneri.

L'impresa di costruzioni non è l'anello debole della catena del settore delle costruzioni, è tutta la catena ad essere debole: finché sul mercato vi saranno tante imprese di piccole e medie dimensioni prive di cultura tecnica e di reale organizzazione, finché la concorrenza sarà spietata solo sul fronte dei prezzi e non della qualità intesa in senso lato, finché mancherà una reale educazione di tutti gli operatori del settore nel senso della sicurezza la sola paura di sanzioni derivanti da decreti complessi se non in parte incomprensibili difficilmente sortirà grandi e positivi effetti.

Già ci è stato insegnato che non è la gravità della pena il miglior deterrente contro gli abusi, ma la certezza della condanna e questa condanna in un mondo corretto e civile può sortire effetti positivi anche se è solo la condanna morale dei più nei confronti di una minoranza di cittadini scorretti.

Anticipo qui, tra le considerazioni generali, la mia opinione negativa circa quanto richiesto al primo comma dell'art. 12 del decreto ed in particolare sulla prescrizione di indicare nel piano di sicurezza la stima dei costi relativi a procedure esecutive, apprestamenti, attrezzature atte a garantire il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori.

La prescrizione è generica ed oscura e sinora il legislatore non ha cercato, e forse è una fortuna, di fornire lumi in proposito.

Esistono attrezzature, che sono necessarie per l'esecuzione delle opere (il ponteggio è necessario per eseguire gli intonaci esterni) e che servono per la protezione e la sicurezza (lo stesso ponteggio ripara dalle cadute gli operai, che mettono in opera le tegole sul tetto): come si individua il costo relativo alla sicurezza? Dividendo a metà? Facendo la differenza tra il costo di un ponteggio non a norma e quello di uno regolamentare? Ma qual è poi il costo di un ponteggio, se chi deve prevederlo non ha la più pallida idea su chi sarà l'esecutore, su come sarà organizzato, sulle attrezzature, delle quali dispone, se in cantiere monterà una gru o si accontenterà di un elevatore a cavalletto, se per certe opere userà il ponteggio o un cestello sul braccio di una autogrù?

Esistono attrezzature, che durano e vengono riutilizzate in più cantieri: come valutare per un singolo cantiere il costo della sicurezza riferito all'uso di scarpe corrette da parte dei posatori delle guaine bituminose o del grembiule di cuoio di un saldatore?

Sono evidentemente casi limite, ma il dubbio su come effettuare una simile valutazione è grande in considerazione della necessità di esporre comunque delle cifre, per non avere un piano di sicurezza incompleto ed incorrere in sanzioni, alle quali potrebbe essere assoggettato il committente ignaro (culpa in elidendo e in vigilando) per aver nominato un coordinatore incapace e non averlo sufficientemente controllato.

Le misure di sicurezza vanno attuate, chi sgarra va in prigione: questa deve essere la filosofia, quanto costino le scarpe o i ponteggi non ha alcuna rilevanza e dovrà l'esecutore delle opere rispettare tutte le norme e fare in modo tale da spendere ciò che è necessario e non di più per non soccombere a concorrenti meglio organizzati.

Questa prescrizione mi pare più demagogica che utile, e mi preoccupa per quello, che si sente dire sull'ormai tanto e sinora inutilmente attesa Merloni-ter.

Pare infatti che nelle opere pubbliche il costo della sicurezza, così difficile da individuare, diventi voce autonoma dell'elenco prezzi, anzi una voce speciale addirittura non soggetta al ribasso contrattuale.

Ora, a parte la complicazione contabile di una voce di elenco prezzi non soggetta a ribasso d'asta in mezzo ad altre invece soggette ed in più di una voce a corpo da spalmare probabilmente su tutto il

periodo di esecuzione delle opere in base a criteri di suddivisione tutti da determinare, quale sarebbe l'utilità di una voce predeterminata da un tecnico esterno ignaro dell'organizzazione dell'esecutore delle opere, quando quest'ultimo può, per vincere l'appalto, portare a compenso dell'impossibilità di ribassare il costo della sicurezza un qualsiasi ribasso su qualsiasi altra voce?

Quando le procedure oltre che complicate diventano inutili, sono dannose e non sortiscono alcun effetto positivo.

Ho visto ormai diverse pubblicazioni sull'interpretazione del decreto, dotte disquisizioni sulle figure giuridiche e sulle responsabilità programmi informatici per la redazione dei piani di sicurezza, sono uscite circolari ministeriali esplicative (?), ma ho la netta impressione che la maggior parte di coloro, che di questo decreto si sono interessati a livello legislativo o di commento, avessero accumulato ben poca esperienza di cantieri, di lavori edili e di genio civile e soprattutto mancassero della necessaria semplicità di linguaggio e chiarezza per farsi comprendere in un settore certamente poco abituato a ragionare sulla base di commi e di lemmi.

Non può essere dunque un caso che su un testo sull'argomento (Progettazione della sicurezza in cantiere, edito dalla DEI Tipografia del Genio Civile - 2° edizione 1997) gli autori Falsini e Michelin in diversi punti sostengano che l'unico piano di sicurezza credibile è quello prodotto dall'esecutore delle opere, il quale solo conosce la sua organizzazione e le attrezzature delle quali dispone, salvo poi doversi anche loro adeguare al dettato della legge e dire che il piano stesso deve preventivamente essere redatto da un tecnico sia pur qualificato, il quale però dell'esecutore non conosce ancora nulla e non sa addirittura se le opere saranno eseguite da una sola o da più imprese in caso di subappalto.

LAVORI MINIMI - GRANDE DUBBIO

Per dare un significativo esempio dei dubbi e delle incertezze, che dalla lettura del decreto 494/96 derivano, espongo un caso emblematico.

All'art. 3, comma 3, punto a), esiste un problema lessicale di indubbia rilevanza.

Se cioè in presenza di più imprese, indipendentemente dall'entità e dalla durata del cantiere e quindi anche per lavori minimi, della durata di poche ore, sia necessario far predisporre il piano di sicurezza prima di interpellare l'impresa per il preventivo.

Parlo poi di impresa e non di imprese da interpellare perché la ditta incaricata delle opere murarie potrebbe farsi assistere dall'elettricista o dall'idraulico e, pure in subappalto, si configurerebbe la presenza contemporanea di più imprese.

Il legislatore o l'estensore materiale del decreto hanno dimenticato una virgola o era loro intenzione allargare tanto il campo di applicazione di questo decreto?

Il Ministro del lavoro con circolare del 30 Maggio 1997 sostiene che nella lingua italiana un inciso può essere tale anche in assenza delle due virgole, che normalmente lo caratterizzano.

Al di là della soluzione dell'enigma, del dare cioè una risposta certa al quesito se un domani un giudice, in una causa per incidente sul lavoro, terrà conto della nuova grammatica del ministro o darà alla norma una lettura precisa e pedissequa, mi preme concludere con la considerazione, già peraltro espressa, che questo decreto non è il meglio, che ci si potesse aspettare.

Ma tant'è, questo abbiamo e questo dobbiamo rispettare.