

SALUTE E SICUREZZA SUL POSTO DI LAVORO: Un'analisi tecnico/pratica

di Valeria Maruca*

Sommario: 1. Introduzione. 2. I piani della sicurezza. 3. I costi per la sicurezza. 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il tema della sicurezza nei luoghi di lavoro è un argomento di estrema attualità sia a livello nazionale che internazionale, ma nonostante ciò i problemi ad esso correlati non hanno trovato, soprattutto nel nostro paese, soluzioni a lungo termine né hanno saputo incidere in modo significativo ad una riduzione degli infortuni. L'articolo 1 della Costituzione sancisce che "l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro", ma analizzando l'andamento degli infortuni professionali sembrerebbe che l'Italia fondi le sue basi sulle vittime del lavoro.

All'inizio degli anni 90 il legislatore italiano avvia un processo legislativo di sistematica revisione della materia della prevenzione degli infortuni: introducendo l'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, attraverso la L. 80/1998, e successivamente istituendo l'INAIL.

Con la promulgazione della Costituzione è stata perfezionata la tutela della persona del lavoratore: in particolare con gli articoli 32, 38 e 41. Alla luce di questi principi fondamentali vanno lette tutte le

altre disposizioni, quali ad esempio l'art. 2087 c.c. e l'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori.

La persona del lavoratore, figura profondamente coinvolta nella vita dell'impresa sotto il profilo della sicurezza e, nello stesso tempo categoricamente avulsa da ogni istanza partecipativa, acquisisce rilevanza con il D. Lgs. 626 del 1994.

Per la prima volta, quindi, l'aspetto della sicurezza e della salute dei lavoratori viene ad essere valutato non come dato isolato dal contesto sociale, bensì come essenziale e primario obiettivo di tutela, al fine di un generale miglioramento della sicurezza e della salute di tutta la popolazione.

Una delle attività più rischiose in assoluto per la salute e la sicurezza dei lavoratori è il settore delle costruzioni che, considerata la sua particolare natura, si colloca al terzo posto dopo la lavorazione dei metalli e dei minerali.

L'elevato numero di infortuni che si verifica nell'edilizia è dovuto ad una serie di concause: la produzione non avviene in uno spazio fisico fisso, ma in cantieri mobili; i lavoratori sono esposti a rischi particolarmente elevati; operano contemporaneamente più imprese nello stesso luogo; il più delle volte i datori di lavoro e i lavoratori autonomi sono anche committenti, un conflitto che, per superficialità, può mettere in pericolo la sicurezza dei lavoratori. Senza dimenticare che in questo settore si utilizza una notevole forza-lavoro straniera molta della quale non viene né assicurata né denunciata.

* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita in Bari il 18 ottobre 2009.

Dalla tesi di laurea: *La sicurezza sul luogo di lavoro nell'edilizia.*

Parlare di sicurezza nei cantieri edili implica riconoscere una realtà produttiva con caratteristiche di originalità non riscontrabili altrove, in cui le variabili spazio-tempo non sono confrontabili con altre produzioni e il fattore ambientale incide pesantemente nell'avanzamento dei lavori, inducendo significativi interventi di improvvisazione.

Il cantiere si configura, di fatto, come un complesso sistema di più variabili che ne determinano la sua unicità e che richiedono una puntuale pianificazione e gestione per garantire un razionale e conveniente processo produttivo ed assicurare le condizioni per la salute e la sicurezza dei lavoratori impiegati. In quanto luogo di lavoro deve rispondere ai requisiti di sicurezza e funzionalità; nello stesso tempo tende ad essere macchina di costruzione, quindi, la sua gestione deve essere improntata alla massima efficienza. E' evidente che queste due funzioni sono fortemente interdipendenti: la massimizzazione dell'efficienza del cantiere non può prescindere dalla salvaguardia delle condizioni di sicurezza dei lavoratori, venendo meno quest'ultima ne conseguiranno ritardi, costi e scarsa qualità nella realizzazione dell'opera.

L'imprenditore, pertanto, deve avere la consapevolezza che risparmiare in termini di sicurezza significa creare dei potenziali centri di costo per la società che possono avere ripercussioni disastrose a livello economico, etico e sociale.

Introdurre la sicurezza nei cantieri edili richiede, quindi, un intenso lavoro progettuale, un complesso processo di scelte condizionate dall'alternarsi di previsioni e valutazioni di esperienze passate, di un continuo esercizio di scomposizione e ricomposizione di tutti gli elementi di una realtà lontana da logiche di controllo e definizione di ogni fase del processo produttivo.

Alla luce di queste considerazioni si comprende come sia importante concentrare

l'attenzione sul settore dell'edilizia e in particolar modo sugli strumenti della sicurezza.

2. I piani della sicurezza

L'attività di pianificazione della sicurezza, effettuata in fase di progettazione delle opere, è di fondamentale importanza in quanto da essa dipende buona parte delle probabilità che si concretizzino procedure di lavoro più sicure. I piani di sicurezza costituiscono un adempimento di legge ed un doveroso mezzo di prevenzione degli infortuni sul lavoro, ma anche un incentivo ed uno strumento per assicurare, in cantiere, una idonea organizzazione del lavoro sotto l'aspetto economico.

I piani redatti per garantire la sicurezza sono:

- il Piano di Sicurezza e di Coordinamento e il Fascicolo Tecnico dell'opera;
- il Piano di Sicurezza Sostitutivo¹;
- il Piano Operativo di sicurezza.

Il Piano di Sicurezza e di Coordinamento, che viene indicato come PSC, è il documento che viene redatto al fine di coordinare l'attività delle varie imprese presenti nel cantiere in modo da evitare l'insorgere di interferenze tra le varie lavorazioni, pertanto è il piano d'insieme che governa l'allestimento, lo sviluppo e la gestione delle attività nel cantiere. Esso cioè definisce l'architettura del cantiere, ai fini della riduzione dei rischi². A norma dell'art.

¹ Secondo quanto disposto dall'art. 3.1 dell'Allegato XV del TUS, il PSS "è redatto dall'appaltatore o dal concessionario e contiene gli stessi elementi del PSC, con esclusione della stima dei costi della sicurezza". Ove non sia prevista la redazione del PSC, il PSS è integrato con gli elementi del POS. L'articolo non ha subito modifiche a seguito dell'emanazione del D.Lgs. 106/09.

² I rischi sono di due ordini: quelli derivanti da scelte strutturali ed architettoniche dell'opera e quelli naturali che derivano dalle condizioni ambientali in cui opererà il cantiere.

100³, co. 1, del TUS “il piano è costituito da una relazione tecnica e prescrizioni correlate alla complessità dell’opera da realizzare ed alle eventuali fasi critiche del processo di costruzione, atte a prevenire o ridurre i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori”. E’ specifico per ogni singolo cantiere temporaneo o mobile e, in particolare, contiene⁴:

a) l’identificazione e la descrizione dell’opera;

b) l’individuazione dei soggetti con compiti di sicurezza;

c) una relazione concernente l’individuazione, l’analisi e la valutazione dei rischi in riferimento all’area ed all’organizzazione dello specifico cantiere, alle lavorazioni interferenti ed ai rischi aggiuntivi rispetto a quelli specifici propri dell’attività delle singole imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi⁵;

d) le scelte progettuali ed organizzative, le procedure, le misure preventive e protettive;

e) le modalità organizzative della cooperazione e del coordinamento, nonché della reciproca informazione, fra i datori di lavoro e tra questi ed i lavoratori autonomi;

f) la durata prevista delle lavorazioni, delle fasi di lavoro e, quando la complessità dell’opera lo richieda, delle sottofasi di

lavoro, che costituiscono il cronoprogramma⁶ dei lavori, nonché l’entità presunta del cantiere espressa in uomini-giorno;

g) la stima dei costi della sicurezza. Il piano contiene altresì le misure di prevenzione dei rischi risultanti dalla eventuale presenza simultanea o successiva di più imprese o dei lavoratori autonomi ed è redatto anche al fine di prevedere, quando ciò risulti necessario, l’utilizzazione di impianti comuni quali infrastrutture, mezzi logistici e di protezione collettiva⁷.

Il piano di sicurezza e coordinamento è parte integrante del contratto di appalto, viene predisposto dal coordinatore per la progettazione, durante la fase di progettazione dell’opera. Nel momento in cui viene elaborato è il committente a trasmetterlo alle imprese invitate a presentare le offerte, a sua volta, l’impresa aggiudicataria lo trasmette alle imprese esecutrici ed ai lavoratori autonomi. Contestualmente alla redazione del PSC il coordinatore per la progettazione predispone un Fascicolo Tecnico dell’opera⁸, cioè un fascicolo contenente le informazioni utili ai fini della prevenzione e protezione dai rischi a cui saranno esposti i lavoratori all’atto di eventuali lavori successivi sull’opera. I principali obiettivi sono:

- identificare e descrivere i rischi che, ad opera conclusa, si presenteranno nelle eventuali successive manutenzioni;

- indicare i sistemi e gli accorgimenti che dovranno essere realizzati per prevenire

³ Modificato dal D. Lgs. 106/09, il quale ha aggiunto al co. 6 il periodo “o per garantire la continuità in condizioni di emergenza nell’erogazione di servizi essenziali per la popolazione, quali corrente elettrica, acqua, gas, reti di comunicazione”, e il co. 6-bis “il committente o il responsabile dei lavori, se nominato, assicura l’attuazione degli obblighi a carico del datore di lavoro dell’impresa affidataria previsti dall’art. 97, co. 3-bis e 3-ter. Nel campo di applicazione del D. Lgs. 163/06, e successive modifiche, si applica l’art. 118, co. 4 secondo periodo, del medesimo decreto”.

⁴ Art. 2 dell’Allegato XV del TUS, rubricato “contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili”.

⁵ Periodo così modificato dal D. Lgs. 106/09: “c) una relazione concernente l’individuazione, l’analisi e la valutazione dei rischi concreti, con riferimento all’area ed alla organizzazione del cantiere, alle lavorazioni ed alle loro interferenze”.

⁶ Cronoprogramma è il “programma dei lavori in cui sono indicate, in base alla complessità dell’opera, le lavorazioni, le fasi e le sottofasi di lavoro, la loro sequenza temporale e la loro durata”.

⁷ Il co. 6 dell’art. 100 TUS, così come modificato dal correttivo, stabilisce che “le disposizioni del presente articolo non si applicano ai lavori la cui esecuzione immediata è necessaria per prevenire incidenti imminenti o per organizzare urgenti misure di salvataggio o per garantire la continuità in condizioni di emergenza nell’erogazione di servizi essenziali per la popolazione, quali corrente elettrica, acqua, gas, reti di comunicazione”.

⁸ Previsto e disciplinato dall’Allegato XVI del TUS.

o minimizzare i rischi durante i successivi lavori che si svolgeranno sull'opera;

- raccogliere tutta la documentazione tecnica riguardante l'opera stessa al fine di costituire il "dossier" dell'opera.

Il Fascicolo viene, eventualmente, modificato nella fase esecutiva in funzione dell'evoluzione del cantiere: cioè man mano che si eseguono interventi di modifica, sorgono nuove sistemazioni e/o interventi di manutenzione periodica; in seguito alla consegna dell'opera viene aggiornato dal committente. E' uno strumento che permette, mediante un'attenta analisi dei rischi effettuata dal coordinatore per la progettazione in collaborazione con i progettisti, l'applicazione delle misure generali di tutela di cui all'art. 15 del T.U..

Nel caso in cui in un cantiere operi una singola impresa è sufficiente il Piano Operativo di Sicurezza, o POS. Questo è un documento redatto dal datore di lavoro dell'impresa esecutrice, in cui devono essere riportate le informazioni relative a quello specifico cantiere e valutati i rischi a cui sono sottoposti gli addetti dell'impresa⁹. Il POS deve contenere¹⁰:

a) i dati identificativi dell'impresa esecutrice;

b) le specifiche mansioni inerenti la sicurezza da ogni figura nominata dall'impresa esecutrice;

c) la descrizione dell'attività di cantiere, delle modalità organizzative e dei turni di lavoro;

d) l'individuazione delle misure preventive e protettive, integrative rispetto a quelle contenute nel PSC quando previsto, adottate in relazione ai rischi connessi alle proprie lavorazioni in cantiere;

e) le procedure complementari e di dettaglio, richieste dal PSC quando previsto;

f) l'elenco dei dispositivi di protezione individuale forniti ai lavoratori occupati in cantiere;

⁹ Art. 89, lett. h), del TUS, rimasto invariato dopo l'emanazione del D.Lgs. 106/09.

¹⁰ Art. 3.2 dell'Allegato XV.

g) la documentazione in merito all'informazione ed alla formazione fornite ai lavoratori occupati in cantiere.

Il POS è un adempimento amministrativo, in mancanza del quale la ditta operatrice viene sanzionata, ma soprattutto un documento essenziale e indispensabile al fine di prevenire, limitare e ridurre al minimo i rischi ed in grado di fornire una serie di elementi indicativi di comportamento e indirizzo sulla sicurezza. Contrariamente al PSC, il POS deve essere redatto da tutte le imprese¹¹ che entrano in un cantiere temporaneo o mobile per svolgere il proprio lavoro e deve essere sempre presente in cantiere.

La finalità principale del PSC è quella di indicare le disposizioni organizzative, procedurali e tipologiche necessarie per ridurre le possibilità di incidente e infortunio durante la fase esecutiva; secondariamente il POS deve essere il documento di riferimento che, indicando precise modalità operative, determina l'intera impostazione del processo produttivo. Da ciò emerge la necessità che ambedue i piani siano effettivamente integrati nei contenuti e nelle finalità con la documentazione di progetto, con quella contrattuale e con la programmazione dei lavori. I piani, quindi, devono essere considerati dei veri e propri documenti di contratto tra il committente e l'esecutore dell'opera e degli strumenti effettivi per governare e gestire la fase esecutiva.

3. I costi per la sicurezza

Nell'ambito della normativa in materia di sicurezza del lavoro nei cantieri temporanei e mobili, un particolare aspetto riveste la stima dei costi per la sicurezza.

L'obiettivo del legislatore è quello di regolamentare il mercato dell'edilizia: si è

¹¹ Imprese edili in genere, impiantisti, lattonieri, fabbri, falegnami, vetrai, imbianchini, tinteggiatori e giardinieri.

passati, infatti, da un regime in cui si ponevano a carico delle imprese le incombenze concernenti la sicurezza dei lavoratori sul cantiere, al diverso sistema nel quale i costi della sicurezza sono stati esclusi dal ribasso d'asta e gli stessi margini di sicurezza sono stati ampliati, allo scopo di garantire in cantiere il massimo grado di protezione possibile in conformità ai principi fondamentali del nostro ordinamento. La sicurezza dei lavoratori è infatti materia di elevata rilevanza sociale che trova fondamento nella Costituzione, negli artt. 32 e 41, e nel diritto comunitario.

Come significativo fattore di garanzia del diritto alla salute, costituisce bene inderogabile a rilevanza pubblicistica e in quanto tale sottratto alla disponibilità di chiunque ne debba determinare i suoi contenuti in applicazione delle disposizioni di legge e regolamenti. Coerentemente a tali principi la legge 415 del 1998¹², per quanto riguarda i lavori pubblici e il D.Lgs. 528 del 1999¹³, per tutte le tipologie di lavori, hanno introdotto nella normativa nazionale la regola secondo cui a garanzia della sicurezza e della salute dei lavoratori impegnati nei cantieri il costo delle misure di sicurezza, degli apprestamenti, dei dispositivi di protezione individuale previsti nei piani, deve essere determinato nel dettaglio, è sottratto alla competizione del mercato e va riconosciuto integralmente agli appaltatori, mediante esclusione dello sconto o ribasso d'asta. Pertanto i costi della sicurezza, nel caso di lavori pubblici, devono essere preventivamente quantificati già nella fase progettuale, evidenziati in modo distinto nei bandi di gara ed esclusi dal ribasso.

L'applicazione della normativa ha presentato fin dall'emanazione diverse interpretazioni che hanno reso necessario l'intervento di più istituzioni, enti ed associazioni nel tentativo di chiarire i criteri da seguire in tale determinazione. E' seguita

¹² Modificativa della L. 109 del 1994.

¹³ Modificativa del D.Lgs. 494 del 1996.

una lunga fase di dibattito fra i diversi attori coinvolti da cui è scaturita la decisione di effettuare una distinzione, essenziale nella determinazione della stima contenuta nel PSC, tra:

- gli oneri derivanti dalla sicurezza "ordinaria", i cui costi sono già inclusi nelle voci di capitolato e/o elenco prezzi e sono imputabili al rispetto delle normative in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro;

- gli oneri derivanti dalla sicurezza "straordinaria", individuati dal coordinatore nel PSC e imputabili a particolari esigenze dettate dal tipo di lavorazioni, dalle condizioni di lavoro, dalle caratteristiche geologiche, etc. proprie del cantiere specifico, per i quali vanno individuati esattamente i costi aggiuntivi.

Sull'argomento si è pronunciata anche l'Autorità per i Lavori pubblici¹⁴. Dalle varie determinazioni emerge che "è previsto lo scorporo dal prezzo indicato nei prezzari ufficiali dell'ammontare dell'utile, delle spese generali e degli oneri della sicurezza.

Questi sono determinati sulla base di una percentuale calcolata come rapporto tra la stima complessiva delle spese di sicurezza, indicate con SCS, ed il costo complessivo indicato con C. La stima complessiva delle spese di sicurezza si compone di due parti: una parte compresa nel prezzo unitario delle singole lavorazioni ed una parte di spese c.d. speciali non incluse nei prezzi. La loro somma rappresenta il costo della sicurezza non soggetto a ribasso. Sia la parte degli oneri di sicurezza inclusa nei prezzi che quella afferente agli oneri speciali (ad esempio la presenza in cantiere dell'ambulanza e del medico) deve essere determinata dal progettista¹⁵. La somma degli oneri porta alla determinazione delle spese complessive

¹⁴ Con le determinazioni n. 37/2000; 2/2001 e 4/2006.

¹⁵ La quota degli oneri inclusi nei prezzi viene determinata dal progettista analiticamente; mentre nel caso degli oneri speciali, il progettista procede ad un computo metrico degli stessi.

della sicurezza e, di conseguenza, anche di incidenza media della sicurezza”.

I costi che vanno stimati per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere sono¹⁶:

- i costi degli apprestamenti¹⁷ previsti nel PSC;

- i costi delle misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel PSC per lavorazioni interferenti;

- i costi degli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi;

- i costi dei mezzi e servizi di protezione collettiva¹⁸;

- i costi delle procedure contenute nel PSC e previste per specifici motivi di sicurezza;

- i costi degli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;

- i costi delle misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature¹⁹, infrastrutture²⁰, mezzi e

¹⁶ Elencati nell'art. 4 dell'Allegato XV del TUS, il quale non ha subito modifiche a seguito dell'entrata in vigore del correttivo.

¹⁷ Gli apprestamenti comprendono: ponteggi; ponti su cavalletti; impalcati; parapetti; passerelle; armature delle pareti degli scavi; trabattelli; andatoie; locali per lavarsi; spogliatoi; refettori; locali di ricovero e di riposo; gabinetti; dormitori; camere di medicazione; infermerie; recinzioni di cantiere.

¹⁸ I mezzi e i servizi di protezione collettiva comprendono: segnaletica di sicurezza; avvisatori acustici; attrezzature per primo soccorso; illuminazione di emergenza; mezzi estinguenti; servizi di gestione delle emergenze.

¹⁹ Le attrezzature comprendono: centrali e impianti di betonaggio; betoniere; grù; autogrù; argani; elevatori; macchine movimento terra; macchine movimento terra speciali e derivate; seghe circolari; piegaferrì; impianti elettrici di cantiere; impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche; impianti antincendio; impianti di evacuazione fumi; impianti di adduzione di acqua, gas ed energia di qualsiasi tipo; impianti fognari.

servizi di protezione collettiva. Per le opere rientranti nel campo di applicazione del D. Lgs. 163 del 2006 e successive modifiche e per le quali non é prevista la redazione del PSC, le amministrazioni appaltanti, nei costi della sicurezza, stimano per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere i costi delle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza e salute dei lavoratori.

I costi della sicurezza, quindi, non sono aggiuntivi a quelli dell'opera in esecuzione o del servizio dedotto in contratto, ma sono una estrapolazione di oneri che, comunque, l'impresa deve affrontare per adempiere alle disposizioni previste dalla legislazione prevenzionistica, e per i quali ha diritto a riceverne il compenso legittimamente spettante.

4. Conclusioni

Nell'ultimo decennio è notevolmente cresciuta nell'opinione pubblica e nel mondo politico la consapevolezza che la Sicurezza sul luogo di lavoro debba essere una priorità in ogni programma di governo. Morire sul posto di lavoro è un tributo troppo elevato da pagare per una società progredita come la nostra. Rendere il lavoro sicuro, spezzare la tragica catena di infortuni e di morti, è la necessità che accomuna l'azione del governo, le istituzioni locali e le parti sociali. L'esigenza di migliorare le condizioni di salute e sicurezza sul posto di lavoro ha trovato risposta dapprima nella L. 3 agosto 2007 n. 123, la quale ha riordinato la legislazione antinfortunistica, e successivamente nel D. Lgs. 81/2008, c.d. Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro. Il TUS aspira a modificare il quadro normativo esistente, assicurando il pieno

²⁰ Le infrastrutture comprendono: viabilità principale di cantiere per mezzi meccanici; percorsi pedonali; aree di deposito materiali, attrezzature e rifiuti di cantiere.

rispetto delle disposizioni comunitarie e internazionali, l'equilibrio tra Stato e Regioni e, soprattutto, l'uniformità della tutela sull'intero territorio nazionale. Il campo di applicazione è stato ampliato a tutti i settori pubblici e privati, a tutti i lavoratori e le lavoratrici, indipendentemente dal rapporto di lavoro che li lega all'imprenditore: in sostanza, con il TUS, si introduce il concetto dell'universalità del diritto alla sicurezza. Recentemente è stato emanato il D. Lgs. 3 agosto 2009 n. 106, il quale contiene disposizioni integrative e correttive al TUS.

Gli obiettivi che il Governo si è prefisso sono: correggere gli errori materiali e tecnici presenti nel TUS e superare le criticità e le lacune emerse dall'applicazione delle nuove regole.

Il Governo, con il correttivo 106/09, ha voluto rendere maggiormente effettiva la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro; tuttavia le cifre degli infortuni e malattie professionali impongono una diversa attenzione al problema ed una affermazione forte della "cultura della sicurezza". Per fare questo non bastano né le norme, né tanto meno nuovi dispositivi di sicurezza, ma occorre che le istituzioni e le parti sociali cooperino affinché la cultura alla sicurezza entri nella coscienza dei futuri lavoratori e dei futuri imprenditori: è nel patrimonio dei valori delle persone che si deve insediare la cultura della sicurezza.

Una Pubblica Amministrazione efficiente, quindi, deve riuscire ad affermare che il vero valore economico del paese è il lavoro sì, ma un lavoro sicuro, affinché l'Italia diventi veramente una Repubblica fondata sul lavoro.