

Regolamento sulla sicurezza nei cantieri

RELAZIONE AL REGOLAMENTO

Il provvedimento in oggetto è adottato ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo n. 528/99 di modifica del decreto legislativo n. 494/96 che, a sua volta, rinvia al regolamento previsto dall'art. 31 della legge n. 109/94, e successive modificazioni, per la definizione dei contenuti minimi del piano di sicurezza e di coordinamento e l'indicazione della stima dei costi della sicurezza. Il citato articolo 31, al comma 1, prevede, infatti, l'emanazione di un regolamento in materia di piani di sicurezza nei cantieri edili, da elaborare in conformità alle direttive 89/391/CEE, 92/57/CEE e alla relativa normativa nazionale di recepimento.

La normativa generale di recepimento delle direttive appena richiamate è contenuta nel decreto legislativo n. 626/1994 mentre con riferimento ai cantieri temporanei e mobili in cui si effettuano lavori edili è contenuta nel decreto legislativo n. 494/96 che, in particolare, all'articolo 12, già definisce il contenuto del piano di sicurezza e di coordinamento, individuandone gli elementi essenziali.

Sulla bozza di provvedimento sono state consultate le organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative, le quali, in linea generale, si sono espresse favorevolmente in ordine allo schema stesso (Allegato I). Il provvedimento è stato approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 21 settembre 2001.

La Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997, ha espresso parere favorevole in data 31 gennaio 2002, a condizione che fosse inserita una "clausola di cedevolezza", che subordinasse l'efficacia delle disposizioni fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna Regione o Provincia Autonoma (Allegato II).

In merito allo schema di decreto si è poi pronunciato il Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, che, nell'adunanza dell'11 novembre 2002, ha emesso il parere n. 1376102. Il Consiglio di Stato, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione ed in particolare dell'articolo 117, comma 3, che assegna "la tutela e sicurezza del lavoro" tra le materie a legislazione concorrente, ha chiarito che la permanenza del potere regolamentare dello Stato trova specifica giustificazione in quanto dispone il comma 5 del citato articolo 117, limitatamente a quelle norme, però, che siano direttamente funzionali all'attuazione ed all'esecuzione della normativa comunitaria.

Al riguardo, il Consesso ha inoltre specificato che i regolamenti statali possono non soltanto supplire all'inerzia delle Regioni, che impedisce il recepimento vero e proprio nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria ma anche dettare quelle norme che, integrando l'attuazione in senso stretto della normativa comunitaria, consentono ai destinatari di adattarsi alle novità che quest'ultima impone agli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea.

Ciò considerato, il Consiglio di Stato ha demandato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di stralciare dal regolamento che si intende

emanare, tutte quelle disposizioni che non possano ritenersi finalizzate all'attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria in materia.

Alla luce del predetto parere è stato quindi formulato il testo che di seguito si espone:

- il Capo 1 consta di un solo articolo che non è stato modificato, in quanto reca la definizione di alcune espressioni quali scelte progettuali ed organizzative, procedure, apprestamenti, ecc., nonché la clausola di cedevolezza, già introdotta a seguito del parere favorevole della Conferenza unificata del 31 gennaio 2002. Ai sensi della tale clausola la disciplina dettata dal regolamento si applica sino all'entrata in vigore della normativa delle regioni e province autonome che sarà adottata in materia, fermo restando il rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale.

- il Capo II contiene le disposizioni in merito al piano di sicurezza e di coordinamento.

L'art. 22 del d.lgs. n. 528/99 di modifica del d.lgs. n. 494/96, rinvia al regolamento previsto dall'art. 31 della legge n. 109/94 e successive modifiche, per la definizione dei contenuti minimi del piano di sicurezza e di coordinamento e l'indicazione della stima dei costi della sicurezza. Il citato articolo 31, al comma 1, prevede l'emanazione di un regolamento in materia di piani di sicurezza nei cantieri edili, da elaborare in conformità alle direttive 89/391/CEE (direttiva quadro concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro), 92/57/CEE (ottava direttiva particolare - riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili) e alla relativa normativa nazionale di recepimento.

In particolare, la direttiva n. 92/57/CEE, dispone di tener conto, nelle fasi di elaborazione del progetto dell'opera, di scelte architettoniche e/o organizzative conformi ai principi generali di prevenzione in materia di sicurezza e di salute previsti dalla direttiva 89/391/CEE, nonché delle interferenze nelle lavorazioni tra i vari operatori, imprese e lavoratori autonomi, presenti in cantiere.

In attuazione, sono stati formulati gli articoli 2, 3 e 4, allo scopo di fornire disposizioni univoche per la redazione del piano di sicurezza e di coordinamento, i cui contenuti sono il risultato di scelte progettuali ed organizzative conformi alle prescrizioni dell'articolo 3, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni (articolo 2, comma 1 dello schema proposto).

Sono state individuate, altresì, le misure di coordinamento delle imprese e dei lavoratori autonomi coinvolti nell'esecuzione dell'opera, derivanti dalle interferenze tra le lavorazioni e dall'utilizzazione degli impianti comuni.

Considerato che il regolamento intende indicare un percorso logico che consenta di operare per fasi - dalla valutazione dei rischi, all'individuazione delle relative misure di sicurezza - e quindi fornire dei criteri univoci utili a qualsiasi tipologia di lavoro edile o di ingegneria civile, il testo originario è stato solo in parte modificato, ed in particolare:
- le disposizioni dell'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), sono state integrate con gli elementi essenziali dell'articolo 3 del testo originario che viene

soppresso;

- al comma 4, dell'articolo 2, è stato riportato il comma 2 del succitato art. 3
d e i t e s t o o r i g i n a r i o ;
- a causa della soppressione dell'art. 3, viene aggiornata la numerazione degli
a r t i c o l i s u c c e s s i v i ;
- all'articolo 3, nell'elencazione di cui ai commi 2.e 3, sono stati eliminati
quegli elementi già contenuti nell'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 494/96;
nell'attuale formulazione, sono state comunque evidenziate le situazioni
organizzative ed i fattori di rischio più frequenti nelle comuni tipologie di
c a n t i e r i e d i l i e d i i n g e g n e r i a c i v i l e ;
- è stata semplificata l'originaria previsione contenuta nell'articolo 4, comma
5, e nell'articolo 5, comma 5 del testo originario, in un unico comma (5)
dell'articolo 4.

In particolare:

L'articolo 2 individua i contenuti minimi del P.S.C., da redigersi a cura del coordinatore per la progettazione. Si prevede che il piano debba contenere, oltre i dati necessari ad identificare e descrivere l'opera ed individuare i soggetti con compiti di sicurezza, una breve relazione concernente l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi e le conseguenti scelte progettuali ed organizzative, le procedure, le misure preventive e protettive. Sono inoltre individuati ulteriori elementi da indicare nel P.S.C. quali le prescrizioni operative, le misure preventive e protettive ed i dispositivi di protezione individuale, necessari a superare problemi di interferenza tra le lavorazioni, nonché le relative misure di coordinamento, il cronoprogramma dei lavori e la stima dei costi della sicurezza che, come noto, non sono soggetti a ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici.

Si dispone poi che il coordinatore per la progettazione indichi nel piano, in funzione della particolarità delle lavorazioni, anche il tipo di procedure integrative e particolareggiate che verranno poi specificate nel piano operativo di sicurezza di competenza di ciascuna impresa esecutrice. In tal modo si dà attuazione pratica alla disposizione dell'art. 5, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 494/96, che definisce il piano operativo di sicurezza come il piano complementare di dettaglio del piano di sicurezza e di coordinamento.

L'articolo 3 definisce i contenuti minimi del piano per quanto riguarda l'area di cantiere, l'organizzazione del cantiere stesso, le lavorazioni ed, in particolare, gli elementi essenziali da valutare.

L'articolo 4 conclude le disposizioni relative al P.S.C. disciplinando le situazioni di interferenza tra le lavorazioni dovute alla presenza simultanea o successiva di più imprese in cantiere. Pertanto, gli articoli 2, 3 e 4, dettano la disciplina per la redazione del P.S.C. e, dunque, per la valutazione dei rischi e per l'adozione di misure di sicurezza adeguate ai principi delle direttive o unitarie in materia: principi alla luce dei quali il PSC risulta essenziale per la programmazione, l'organizzazione ed il controllo della sicurezza nei cantieri
t e m p o r a n e i o m o b i l i .

Il Capo III dispone in merito al piano di sicurezza sostitutivo ed al piano operativo di sicurezza.

Le norme contenute nello schema di regolamento in merito ai citati piani di sicurezza, trovano legittimazione nel succitato art. 31, comma 1 della legge n. 109/94, come modificato dall'art. 9 della legge n. 415/98, il quale prevede l'emanazione di un regolamento sui piani di sicurezza nei cantieri edili. Lo stesso articolo, al comma 1-bis, obbliga l'appaltatore od il concessionario a redigere, entro trenta giorni dall'aggiudicazione, e comunque prima della consegna dei lavori, un piano di sicurezza sostitutivo del piano di sicurezza e di coordinamento, quando quest'ultimo non è previsto ai sensi del decreto legislativo n. 494/96, ed un piano operativo di sicurezza. Il piano di sicurezza sostitutivo, richiesto quindi per il solo settore dei lavori pubblici, deve prendere in considerazione gli stessi elementi del piano di sicurezza e di coordinamento, con esclusione della stima dei costi della sicurezza. Pertanto, l'articolo 5 sul piano di sicurezza sostitutivo non è stato modificato, in quanto i contenuti minimi di tale piano sono quelli stabiliti per il piano di sicurezza e di coordinamento. La redazione del piano operativo di sicurezza è obbligatoria, invece, sia nel settore pubblico che in quello privato ed, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 494/96, va redatto a cura del datore di lavoro di ciascuna impresa esecutrice, anche nel caso in cui nel cantiere operi un'unica impresa, anche familiare o con meno di dieci addetti. La direttiva n. 92/157/CEE, non responsabilizza unicamente i committenti di opere edili o di ingegneria civile, nella gestione della sicurezza in cantiere, ma riconosce anche un ruolo essenziale a tutte le imprese impegnate nell'esecuzione dei lavori. Infatti, secondo i principi della succitata direttiva, è necessario estendere ai datori di lavoro talune, disposizioni. pertinenti della direttiva 89/655/CEE (seconda direttiva particolare - relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro) e della direttiva 89/656/CEE (terza direttiva particolare - relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso da parte dei lavoratori di attrezzature di protezione individuale durante il lavoro). Inoltre, il d.lgs. n. 494/96, individua nel piano operativo di sicurezza, Il documento aziendale di valutazione dei rischi (ex art. 4 del d.lgs. n. 494/96), che il datore di lavoro dell'impresa esecutrice redige in riferimento al singolo cantiere interessato. In attuazione è stato formulato l'art. 6, che individua nel piano operativo lo strumento gestibile autonomamente da parte di ciascuna impresa, in riferimento al singolo cantiere interessato, in funzione sia della propria organizzazione interna che della propria dotazione tecnologica; esso deve dare concretezza alle previsioni del piano di sicurezza e di coordinamento, rispetto al quale assume una funzione complementare di dettaglio. Alla luce delle precedenti valutazioni ed in considerazione della necessità di fornire indirizzi completi ed uniformi a tutti i soggetti chiamati ad applicare la normativa di sicurezza in questione, non si è ritenuto necessario modificare l'art. 6.

Al Capo IV si danno le indicazioni per la stima dei costi della sicurezza. Le disposizioni in merito alla stima di detti costi, contenute nello schema di regolamento proposto, trovano legittimazione nell'art. 22 del dlgs. n. 528/99,

di modifica del dlgs. n. 494/96 che, come già detto, dispone che i contenuti minimi del piano di sicurezza e di coordinamento e l'indicazione della stima dei costi della sicurezza, sono definiti con il regolamento previsto dall'art. 31 della legge n. 109/94 e successive modifiche. Questi costi, previsti dall'art.12, comma 1, del d.lgs, n. 494/96 e dall'art. 31, comma 2, della legge n. 109/94, che sono parte del costo complessivo dell'opera, vanno evidenziati a parte, per escluderli dal ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici. L'obiettivo di tale disposizione è quello di garantire che le misure, preventive ed organizzative previste nei piani di sicurezza, in quanto se ne è stimato il valore economico, scomputandolo dai costi generali, vengano interamente messe in atto, in modo da garantire che i lavori siano svolti con il livello di s i c u r e z z a r i c h i e s t o .

Tali disposizioni discendono direttamente dalla ratio della norma comunitaria, secondo la quale "il rispetto delle prescrizioni minime atte a garantire un miglior livello di sicurezza e di salute sui cantieri temporanei o mobili, costituisce un imperativo al fine di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori e, pertanto, tale considerazione non può prescindere da valutazioni economiche.

Le indicazioni dell'articolo 7 consentono di stimare i costi della sicurezza sia per le opere, pubbliche e private, per le quali è prevista la redazione del piano di sicurezza e di coordinamento, che per tutte le altre opere pubbliche escluse dal predetto obbligo di redazione, nonché in tutti i casi di varianti in corso d'opera.

Pertanto, al fine di fornire le indicazioni essenziali per una corretta determinazione dei predetti costi, si è lasciato invariato il contenuto dell'articolo 7.

Il documento si completa con due allegati, lasciati inalterati rispetto alla versione originaria e contenenti degli elenchi indicativi e non esaustivi, utili alla redazione del piano di sicurezza e di coordinamento.

L'allegato I esplicita gli apprestamenti, le attrezzature, le infrastrutture ed i mezzi e servizi di protezione collettiva; l'allegato II contiene, invece, una elencazione degli elementi essenziali ai fini dell'analisi dei rischi connessi all'area di cantiere. Conclusivamente si può quindi osservare che il provvedimento in esame nel dettare la disciplina del piano di sicurezza e di coordinamento (P.S.C.), del piano di sicurezza sostitutivo (previsto per i casi di appalti pubblici per i quali sia escluso l'obbligo di redazione del PSC) e dei piani operativi di sicurezza, cui sono invece tenute le singole imprese esecutrici, concorre a rendere adeguata la valutazione dei rischi nei cantieri temporanei e mobili e, pertanto, al pieno adattamento dell'ordinamento interno alla citata normativa comunitaria.