

# L'inserimento della committenza nella legislazione di sicurezza sul lavoro

Negli anni '80 il legislatore europeo pose attenzione alle attività lavorative nelle costruzioni edili per la

## **elevata situazione di rischio nei cantieri**

che era già da tempo alla pubblica attenzione con toni preoccupati; fu costituita una

## **Commissione Parlamentare Europea di indagine**

dal cui lavoro emersero

## **preoccupanti dati sul fenomeno degli infortuni sul lavoro nei cantieri**

( ad es:

addetti edili sul totale addetti = 7 / 8 %  
infortuni edili sul totale infortuni = 15 / 16 %  
inf. mortali edili sul totale inf. Mortali = 25 / 27 %);

le indagini evidenziarono le seguenti cause:

- era frequente il **mancato rispetto della legislazione di sicurezza sul lavoro** nel cantiere;
- la **progettazione non era attenta alla esigenza di limitare i rischi lavorativi** nella fase di costruzione dell'opera;
- le **modalità di "appalto"** fra committente ed appaltatore determinavano difficoltà aggiuntive per garantire la sicurezza del lavoro.

Il legislatore comunitario emanò quindi la **Direttiva 92 / 57 / CEE** ("cantieri"), (poi recepita dal nostro legislatore con **D.Lgs. 14/08/1996 n° 494** (ora abrogato), con le seguenti finalità:

- **integrare e completare la legislazione sulla sicurezza** delle costruzioni;
- **attivare la committenza** per:
  - realizzare la **progettazione "integrata"** alla sicurezza della costruzione;
  - ottenere continue **attenzioni alla sicurezza del lavoro nelle varie fasi del complessivo iter di appalto.**

# I recepimenti nazionali ed il nuovo quadro legislativo

Nei primi anni '90 è iniziato il progressivo recepimento della legislazione comunitaria che ha determinato, soprattutto con il D.Lgs. 626/94 (ora abrogato), un

## **nuovo quadro legislativo**

di gestione della sicurezza aziendale ora impostata in una

## **specifica organizzazione aziendale**

gestita da

## **nuove figure aziendali**

che si aggiungono alle preesistenti, con nuove funzioni (**Servizio P.P. / Responsabile del S.P.P. / Rappresentante L.S.**, ecc.), ed in

**nuovi percorsi di gestione delle attività preventive** quali soprattutto la

**“valutazione del rischio”**, la “riunione periodica”, ecc..;

questa “nuova” gestione della sicurezza aziendale, **pienamente confermata dal D.Lgs. 9/4/2008 n° 81 “testo unico”**, ha quale elemento principale il percorso di “valutazione del rischio” che ha di fatto **aggiornato la logica** di approccio all'argomento rischio/sicurezza rendendo possibili risultati di prevenzione che prima non potevano essere raggiunti.

### Sintesi della **“valutazione del rischio”**

Innanzitutto va evidenziata la differenza fra pericolo e rischio:

- **pericolo**: circostanza di possibile evento indesiderato (incidente) potenzialmente dannoso;
- **rischio**: probabilità che lavoratori esposti al pericolo ricevano un danno dal verificarsi del relativo incidente.

Successione temporale delle fasi (in sintesi):

#### - **identificazione dei pericoli**;

(presenti nelle aree di lavoro quali locali interni, ambienti esterni ecc.. , con accertamenti diretti su attrezzature, impianti, variabili organizzative, ecc,.. )

#### - **stima dei lavoratori esposti ai pericoli identificati**;

(definizione del numero dei lavoratori esposti ai pericoli e modalità della esposizione)

#### - **identificazione dei rischi**;

(sostanzialmente lavoratore/i esposto/i al pericolo/i con relativa possibilità di ricevere il danno dell'eventuale incidente)

#### - **“valutazione” dei rischi**;

(classificazione quantitativa dei rischi in base alla probabilità che si verifichi il danno ed alla sua gravità;

questo concetto ha un supporto analitico/matematico nella relazione  $R = P \times D$  che esprime la quantificazione del rischio come risultato di diretta proporzionalità fra la probabilità del danno e l'entità dello stesso alla salute del lavoratore;

questa analisi matematica del rischio è nata con la gestione delle “aziende a rischio di incidente rilevate” ove il singolo rischio era quantificato dalla probabilità di rottura del singolo componente (valore numerico compreso fra 0 ed 1 e dato dal costruttore)

moltiplicato per il danno determinato da quella rottura;

naturalmente per i rischi di danno alla salute dei lavoratori la traduzione matematica non è altrettanto precisa (e neppure utile), ne rimane però il concetto fondamentale nella gestione della concreta “valutazione del rischio” D.Lgs. 626/94 (ora abrogato) che i rischi

vanno stimati nella gravità del danno e gli elementi per questa stima sono la probabilità dell'accadimento dell'incidente al lavoratore ed il danno atteso alla sua salute; per semplificare il concetto: la mancanza di parapetto su una passerella che a terra permette di superare un dislivello di mezzo metro al lavoratore che due volte al giorno vi transita comporta rischio di caduta esattamente come la mancanza del parapetto sul piano di lavoro del ponteggio a 10 metri di altezza sul quale lavorano 5/6 lavoratori per tutto il turno di 8 ore;

il parapetto costituisce la misura preventiva in entrambi i casi, ma nel secondo caso il rischio è di molto maggiore sia come probabilità dell'evento (otto ore invece che pochi minuti) che come gravità del danno (caduta da 10 m. invece che da 0,5 m.)

- (...**confronto con la legislazione**)

(passaggio che pur non formalmente espresso nel percorso "tecnico" della valutazione, è nella realtà dei fatti per identificare eventuali inadempienze alla legislazione alle quali corrispondono obblighi di interventi improcrastinabili )

- **confronto con le misure di sicurezza in atto;**

(per ogni rischio va verificata la relativa presenza o meno di misure preventive)

- **programmazione degli interventi ;**

(per ogni rischio non efficacemente gestito e per eventuali rischi non gestiti come da legislazione vigente)

- **gestione dei rischi "residui":**

(rischi valutati ma non gestiti, che la legislazione non tratta o tratta solo genericamente); anche per questi rischi, che possono comunque comportare infortuni, andranno previste specifiche misure preventive che, in caso di impossibilità di gestione più completa, dovranno estendersi per lo meno alla specifica formazione, all'uso dei relativi D.P.I., all'uso della segnaletica di sicurezza.

**Pertanto, in sintesi, dal pre-626, nel quale la gestione dei rischi veniva di fatto limitata al confronto con la legislazione vigente (che difficilmente supera il limite di una scarsa specificità e calibrazione sulle singole realtà lavorative), si è passati, col dlgs 626 ed ora col dlgs 81 "testo unico", ad una gestione dei rischi risultante dalla concreta recognizione interna, specifica e calibrata sulla singola realtà lavorativa, con possibilità di gestione anche dei rischi, non trattati dalla legislazione, ma presenti.**

## **Il nuovo quadro legislativo nel "cantiere temporaneo o mobile"**

La nuova impostazione della sicurezza sul lavoro permea tutta la legislazione successiva al D.Lgs 626/'94, quindi anche il D.Lgs. 494/96 (ora abrogato e che ha recepito la "direttiva cantieri" 92/57/CEE), che

### **conferma il coinvolgimento del committente**

con assegnazione di precisi obblighi per la sicurezza dei lavori edili, con la nomina del

**Coordinatore della progettazione** che redige il

**Piano di Sicurezza e Coordinamento** durante la progettazione dell'opera, e con la nomina del

**Coordinatore della esecuzione** col compito del

**controllo della sicurezza nelle fasi di cantiere.**

Questi obblighi sono finalizzati a:

- garantire attenzione alla sicurezza della costruzione già nelle **prime fasi di ideazione e definizione dell'opera ("progettazione integrata")**;
- pianificare l'**aspetto economico** della sicurezza e definirne un iter apposito che impegna entrambe le parti ("**stima dei costi**")
- mantenere attenzione alla sicurezza della costruzione anche nella fase di **valutazione e scelta delle imprese esecutrici**;
- gestire il "**progetto**" della sicurezza con lo stesso iter del progetto dell'opera anche dal **punto di vista contrattuale**, al fine di averne lo stesso rispetto da parte delle imprese;
- attivare un "**dialogo**" fra **committente ed imprese** sulla sicurezza che indurrà un reciproca crescita di sensibilità alla prevenzione;
- realizzare un **controllo "interno"** nella fase esecutiva effettuato dalla impresa "affidataria" sulla sicurezza dei lavori affidati;
- realizzare una attività di coordinamento fra le imprese per **eliminare o gestire le interferenze** operative con **controllo su tutte le imprese** effettuato dal coordinatore della esecuzione;
- realizzazione del "**Fascicolo**" dell'opera che costituisce un documento di riferimento dell'utilizzatore per la definizione di quando e come effettuare interventi di controllo e manutenzione.

In sintesi la **valutazione del rischio** che è assegnata al datore di lavoro, nelle costruzioni è **assegnata al Committente ed ai datori di lavoro appaltatori**

con azioni di pianificazione preventiva e controllo esecutivo;

la valutazione del rischio delle imprese esecutrici va documentata nel

**Piano Operativo di Sicurezza POS** che deve essere **presente nel cantiere**,

consegnato alla "affidataria" e quindi al CSE prima dell'inizio della relativa opera.

## Il POS ha le seguenti funzioni:

- permette al datore di lavoro di **integrare la propria "valutazione del rischio"** con quanto relativo allo specifico cantiere;
- permette di **superare i limiti del PSC** sul fronte delle imprese esecutrici introducendo nel modo corretto la relativa pianificazione preventiva;
- completa **nel tempo**, con gli aspetti operativi definiti **nella fase di inizio lavori**, la pianificazione complessiva della sicurezza iniziata col PSC **durante la progettazione**;
- **permette il controllo delle attività di cantiere**, effettuato dal C.E.L. sia preventivamente che durante la fase esecutiva, con uno strumento più aderente all'attività delle singole imprese.

Per meglio precisare:

- il PSC ed il POS hanno **differenze temporali**: il PSC è redatto durante la progettazione quando non sono ancora note le imprese esecutrici e le relative modalità di lavoro e questo non permette di pianificarne gli aspetti esecutivi del lavoro;
- ognuna delle due parti (committente ed imprese) potrà concentrarsi e **precisare i propri aspetti** che l'altro non conosce e che quindi non può pianificare (per il committente le informazioni relative al cantiere come area complessiva di lavoro e le lavorazioni che sono già disponibili durante la progettazione, alle imprese le informazioni di dettaglio operativo delle singole lavorazioni ad esse assegnate)
- il PSC è privo degli aspetti di dettaglio delle singole lavorazioni del POS per le quali potrà però **contenere prescrizioni** che andranno riprese dal punto di vista esecutivo nel POS;
- il POS deve ricomprendere ed armonizzare **precedenti pianificazioni documentali** di singole fasi previste dalla legislazione abrogata ("armo e disarmo" art. 64/67 DPR 164/56; "apposito programma" di demolizioni art.71 DPR 164/56; "montaggio prefabbricati" Circolare MLPS n°13 del 20/01/1982; l'ancora attuale "piano di lavoro" per rimozione amianto art. 34 D.Lgs. 277/91; ecc., avendo in tal modo una unica e completa pianificazione di impresa;
- le imprese appaltatrici diventano **parte attiva nella pianificazione** e questo le responsabilizza;
- i contenuti di merito del PSC e del POS sono indicati all'**Allegato XV** del D.Lgs. 81/08.

## **coinvolgimento del committente di lavori da effettuarsi in luogo diverso dal "cantiere temporaneo o mobile"**

Il D.Lgs. 626/94 (ora abrogato) prevedeva all'art. 7 (ora art. 26 del D.Lgs. 81/08) che il datore di lavoro, **quando committente di attività date in appalto all'interno della azienda, avesse con l'appaltatore** (sia datore di lavoro che lavoratore autonomo) **particolari attenzioni**, prima e durante il lavoro dell'appaltatore, **tese ad evitare che la contemporanea presenza di entrambi nello stesso luogo di lavoro potesse determinare interferenze operative in grado di esporre i lavoratori del primo ai rischi del secondo.**

A tal fine:

- il datore di lavoro committente verifica l'”**idoneità tecnico professionale**” dell'appaltatore e **lo informa sulle caratteristiche del luogo di lavoro;**
- entrambi (committente ed appaltatore) **cooperano** alla realizzazione delle misure di prevenzione e **coordinano** gli interventi per i rischi delle interferenze;
- il committente datore di lavoro coordinandosi con l'appaltatore elabora prima dell'inizio dei lavori un “**documento unico di valutazione dei rischi DUVRI**”, da allegare al contratto di appalto, identificante le misure di entrambi per eliminare le interferenze; tale documento sarà valutato nel merito nel caso l'appaltatore proceda a subappalto;
- nel contratto di appalto, a pena di nullità del documento, essere indicati i **costi delle misure di sicurezza** del lavoro dell'appaltatore affinché entrambi siano responsabilizzati nel realizzarle avendone previsto l'importo;
- nel caso non sia prevedibile e possibile alcun tipo di interferenza (ad esempio lavoro dell'appaltatore nella azienda del committente ma in aree non utilizzate da questo) **non sono presenti elementi con cui sostanziare il “documento unico”**; è comunque utile la redazione di un documento che evidenzi le motivazioni per le quali non si possono ipotizzare interferenze;
- negli appalti pubblici quando il **datore di lavoro non è il committente** definisce un documento di base delle prevedibili interferenze che è poi completato dal datore di lavoro che realizza l'opera;
- il **committente datore di lavoro risponde in solido con l'appaltatore ed eventuali subappaltatori** nel caso di danno al lavoratore non indennizzato dagli Enti, se determinato da interferenze;
- **non vige l'obbligo della redazione del DUVRI** per lavori non superiori a 2 giorni se non comportano rischi cancerogeni, biologici, di esplosioni e non presenti nell'Al XI ("rischi particolari" dei cantieri edili).

L'art. 26 del D.Lgs. 81/08 ed il Titolo IV dello stesso decreto (ex D.Lgs.

494/94) hanno normalmente vita autonoma uno dall'altro ma hanno in comune l'operare in un quadro di appalto ed il coinvolgere il committente per la sicurezza del lavoro;

**quali differenze** sostanziali possono essere evidenziate:

- l'art. 26/81 è relativo al lavoro di esterni all'azienda committente che vengono all'interno di questa ad effettuare un lavoro, avuto in appalto, sostanzialmente diverso dall'attività aziendale ma in presenza di questa e con possibilità di interferenze; (è quindi relativo alle **interferenze fra il lavoro dell'appaltatore ed il lavoro aziendale del committente**);
- il Titolo IV del D.Lgs.81/'08 ha campo di applicazione limitato ai lavori edili di cantiere (**ove normalmente il committente non opera** anche quando datore di lavoro) con l'obiettivo di eliminare o gestire le **interferenze fra le imprese** che contribuiscono alla stessa costruzione;
- nel Titolo IV del D.Lgs.81/'08 il **committente anche non datore di lavoro** ha obbligo di nomina di un esperto in sicurezza del lavoro (CP) che redige il Piano di Sicurezza e Coordinamento e successiva nomina del CSE che ne controlla il rispetto durante la costruzione; **questi non sono previsti nell'art. 26/'81**;
- nell'art. 26/81 il **committente è esclusivamente un datore di lavoro** ed i relativi obblighi si applicano in qualunque suo luogo di lavoro, **anche cantiere edile se vi opera con proprio personale in presenza dell'appaltatore**;
- quando, nella previsione della costruzione di una opera edile, il committente in base al Titolo IV del D.Lgs.81/'08 nomina il C.P. che redige il P.S.C. con il quale sarà gestita gara ed affidamento ed il C.S.E. verifica la congruenza dei P.O.S delle imprese esecutrici con il P.S.C. del cantiere, **sono assolti anche gli obblighi di entrambe le parti per l'art. 26 del D.Lgs. 81/'08** (in base all'art. 96 comma 2 dello stesso decreto).

Inoltre alcuni **casi particolari**:

- nel caso di costruzione di opera edile il committente datore di lavoro che preveda (e poi incarichi) una sola impresa esecutrice in grado di effettuare tutte le lavorazioni necessarie (ad una esempio manutenzione edile), non ha obbligo di nominare il C.P., e non sarà quindi redatto il P.S.C., inoltre, non operando in cantiere con proprio personale, non ha interferenze e quindi **non ha obbligo di redazione del DUVRI**;
- nel caso il committente datore di lavoro sia impresa edile operante in cantiere ed intenda provvedere ad incarico in appalto ad almeno una impresa, dovrà, **nella previsione di due imprese operanti in cantiere, attivare la nomina del C.P. e poi C.S.E. con presenza dei P.S.C. e P.O.S.**; l'esecuzione di tali obblighi ricomprende di fatto anche gli obblighi dell'art. 26 del D.Lgs. 81/08;

- nel caso il committente che ha appaltato un lavoro nell'edificio sia diverso dal datore di lavoro che opera nello stesso edificio, come ad esempio nel caso frequente di **datore di lavoro "in affitto" nell'edificio**, se il committente è datore di lavoro **integrerà il contratto d'appalto col DUVRI valutando le eventuali interferenze col datore di lavoro affittuario e l'appaltatore**; se il committente è un privato cittadino non è applicabile l'art. 26/81e quindi **non ha obbligo del DUVRI**; l'appaltatore con il datore di lavoro affittuario devono attivare gli obblighi dei commi 1e 2 dell'art. 26/81 (informazioni, cooperazione d e coordinamento reciproci; l'appaltatore, se datore di lavoro ed i lavori edili, deve redigere il POS;
- nel caso di lavori edili con appaltatore lavoratore autonomo che subappalta ad impresa (ad es. lavoro edile di imbianchino autonomo che incarica impresa di fornitura e posa in opera del ponteggio), indipendentemente dagli obblighi del committente, **l'impresa redarrà il POS** (ed il Pimus) che andrà consegnato all'impresa "affidataria" (se c'è), o al C.S.E. (se c'è); se non si tratta di lavori edili, solo se il committente è datore di lavoro l'autonomo che subappalta è in **possesso di DUVRI** che tratta tutta la parte appaltata quindi anche il lavoro del subappaltatore (che non ha il POS).

#### **sintesi altri obblighi del Committente:**

- **verifica la idoneità tecnico professionale dell'appaltatore** secondo l'art. 26/81 (visura CCIAA ed autocertificazione dell'appaltatore) o, per lavori edili, secondo l' All. XVII (se impresa: visura CCIAA, DVR, DURC, no provvedimenti di sospensione attività; se lavoratore autonomo:visura CCIAA, documentazione delle attrezzature di lavoro, elenco DPI, elenco attrezzature di lavoro, attestazioni della formazione effettuata e della idoneità sanitaria); per opere edili di entità inferiore a 200 ug e privi dei "rischi particolari" la verifica è semplificata con visura CCIAA ed autocertificazione di possesso dei requisiti;  
(va evidenziato che il committente deve verificare la idoneità tecnico professionale della affidataria e di tutte le altre imprese e lavoratori autonomi; costoro però saranno chiamati dalla affidataria ed è quindi necessario che il committente sia a fianco della affidataria in queste occasioni)
- **chiede alle imprese esecutrici una dichiarazione sull'organico medio annuo**, distinto per qualifica, corredata degli estremi delle denunce agli Enti (INPS, INAIL, Cassa Edile) e dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali; per opere edili di entità inferiore a 200 ug e privi dei "rischi particolari" la verifica è semplificata con richiesta del DURC ed autocertificazione relativa al contratto applicato;
- **trasmette all'Amministrazione concedente** una copia della Notifica preliminare, il DURC delle imprese e lavoratori autonomi ed una dichiarazione della avvenuta verifica della documentazione degli appaltatori;

- al Committente è **sospesa l'efficacia del titolo abilitativo** in assenza del PSC, oppure del Fascicolo o della Notifica preliminare o del DURC delle imprese o lavoratori autonomi;
- nel caso di opere edili non soggette al permesso di costruire e comunque di importo inferiore a 100.000 euro il committente **non nomina il CP** (e quindi non c'è il PSC) ma dovrà nominare il CSE che redarrà il PSC prima dell'inizio dei lavori;
- il committente viene **esonerato dalle responsabilità** relative ai compiti assegnati al responsabile dei lavori;
- il committente (o il responsabile dei lavori se nominato) deve **verificare che il CP ed il CSE adempiano ai proprii obblighi**;
- il committente prima dell'inizio dei lavori invia agli organi di vigilanza (AUSL e DPL) **la Notifica preliminare** nel caso di cantieri con almeno due imprese esecutrici, che rientrano nell'obbligo durante i lavori, con una unica impresa se l'opera non è inferiore a 200 ug.