

Bologna, 15 ottobre 2019

SEMINARIO ANMIL (Associazione Nazionale fra Lavoratori Mutilati e Invalidi del Lavoro)

-La sicurezza negli appalti: dal nuovo Codice al c.d. 'sblocca cantieri'-

Relazione del geom. Antonio M. ACQUAVIVA

-Consigliere Nazionale del Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati -

Il ruolo del Coordinatore della Sicurezza : “come sincronizzare le norme che disciplinano la sicurezza dei cantieri con il Codice degli Appalti”

La sicurezza nei cantieri mobili e temporanei, e della sicurezza in generale dei lavoratori negli ambienti di lavoro, rappresenta purtroppo ancora un ambito problematico nel nostro paese sia per la nostra categoria professionale che ne ha la responsabilità e sia per i lavoratori.

Molti di noi incontrano quotidianamente non poche difficoltà nell'esercitare compiutamente il ruolo di coordinatore della Sicurezza con l'indispensabile remuneratività, autonomia e indipendenza, per cui si cercherà di analizzare nella giornata odierna, con il vostro aiuto, il fenomeno cercando di trarre qualche spunto o suggerimento per il futuro.

I dati dell'ultimo decennio, sull'occupazione nel settore edile, raffrontati con i dati sugli infortuni e decessi, che si registrano nelle attività lavorative del comparto, non solo rappresentano in sé la denuncia di un sistema inadeguato a fornire le risposte che le buone intenzioni dei legislatori auspicano, ma anche la consapevolezza che occorre pensare e praticare altre strategie di tutele.

L'asimmetria normativa è evidente. La robusta articolazione del quadro normativo del Decreto Legislativo 81/2008, con il quadro normativo del Codice degli Appalti pubblici, merita senz'altro alcune riflessioni.

Al Coordinatore della Sicurezza, quale tecnico abilitato, è attribuito l'incarico di redigere il Piano delle Misure di sicurezza ed il Coordinamento nella fase di Esecuzione.

Secondo lo spirito normativo del D.Lg.vo 81/2008, quindi, il Coordinatore è il fulcro, il deus ex machina, intorno al quale ruota ogni e qualsiasi azione sia di valutazione dei rischi ma anche della fase attuativa ed operativa del cantiere.

La normativa attribuisce al Coordinatore in fase di esecuzione una condizione di responsabilità permanente -durante tutte le ore di lavoro in cantiere-, che mal si concilia con la possibilità effettiva di sovrintendere all'osservanza delle misure acclamate nel Piano di sicurezza. Tale disposizione, in astratto, configura un'esigenza di prestazione professionale qualificata e continuativa che stride clamorosamente con l'inadeguato compenso prevedibile, omettendo di disciplinare l'aspetto dell'equità del corrispettivo da prevedere, pretendendo, di contro, la garanzia di assicurare la presenza fisica continua in tutte le ore di lavoro in cantiere. Compiti che non si limitano solo alla verifica dei D.P.I. dei singoli lavoratori, ma anche alla verifica d'idoneità dei mezzi impiegati, della movimentazione di merci e mezzi, e l'apprestamento dei mezzi d'opera necessari.

Acclarata quindi la responsabilità giuridica del Coordinatore della Sicurezza, su cui la norma concentra la principale attività sanzionatoria della responsabilità penale, dal testo unico sulla sicurezza dei cantieri mobili e temporanei, non può sottacersi l'esigenza di riflettere se tale impostazione non abbia poi finito per depotenziare gli auspicati effetti positivi sulle tutele dei lavoratori dai rischi nei cantieri mobili e temporanei.

E sotto questo punto di vista sembra si possa concludere con un'affermazione positiva.

1. Per intanto se risulta comprensibile e legittima la circostanza che, gli oneri diretti ed indiretti sulla sicurezza, nei quadri economici dei progetti di opere pubbliche, sono giustamente escluse dal ribasso d'asta per l'evidente finalità di non comprimere le tutele di sicurezza dai costi per garantirne la piena applicabilità. Non risulta altrettanto comprensibile per quale ragione gli onorari professionali del Coordinatore della Sicurezza devono soggiacere alla competizione della procedura concorsuale dell'affidamento dell'incarico al tecnico da parte della Pubblica Amministrazione. Con ribassi che, il più delle volte, definire incongrui e indecorosi è riduttivo rispetto alla realtà delle cose. Quindi all'impresa (datore di lavoro) viene garantita la dimensione economica della sicurezza, stimata in progetto, per l'attuazione delle tutele ai lavoratori dipendenti. Il soggetto cui, invece, il Legislatore ha inteso individuare per assicurare la valutazione dei rischi (Piano di Sicurezza) e vigilanza esecutiva per il rispetto delle misure di sicurezza del cantiere (qual è il Coordinatore dell'Esecuzione) viene indebolito già nella fase di scelta del professionista a cui riconoscere un equo compenso per la sua prestazione così importante e delicata. Ognuno sa, peraltro, che dequalificare il compenso per compiti di alta responsabilità e professionalità, determina la precondizione di non assicurare all'impegno richiesto il giusto valore. Conseguendo di riflesso effetti distorsivi delle prestazioni richieste a scapito dei profili etici e deontologici richiesti rispetto alle esigenze contrapposte del datore di lavoro che, nello schema di funzionamento della norma, dovrebbe restare equidistante e gerarchicamente sottoposto alle disposizioni del Coordinatore della Sicurezza;
2. Il Codice degli Appalti, e le recenti norme di modifica del Decreto "sblocca cantieri", nell'intento volitivo di conseguire modelli di semplificazione e accelerazione delle procedure di affidamento ed esecuzione dei pubblici

appalti, non sembrano aver posto nella simmetrica attenzione il rispetto delle tutele di sicurezza per i lavoratori addetti nella realizzazione delle opere. In special modo in una condizione di più agevole praticabilità in materia di subappalti. Il cuneo in cui è più facile individuare l'allentamento dell'adempimento della sicurezza per i lavoratori.

3. Nel frattempo continua a risultare incomprensibile l'inerzia del Governo rispetto all'impoverimento quantitativo e qualitativo del capitale umano che istituzionalmente è addetto alla vigilanza e prevenzione (servizio SPESAL della ASL, Direzione Territoriale del Lavoro –già Ispettorato del Lavoro-). Il rapporto dei funzionari addetti alla vigilanza rispetto al territorio di competenza ed al numero di cantieri da monitorare è semplicemente sconcertante. In molte aree del Paese, pochissimi addetti dovrebbero in teoria presidiare territori provinciali di vastissime dimensioni con decine e decine di città al cui interno vi sono una quantità enorme di cantieri. E così si scommette sulla statistica favorevole alla violazione delle norme per l'improbabilità di essere sottoposti alle ispezioni da parte dell'Autorità Pubblica a tutto svantaggio della rigorosa osservanza delle misure di sicurezza. Determinando la surreale condizioni del Coordinatore della Sicurezza quale sentinella residuale di una filiera (strutturata dal Testo Unico sulle sicurezza) che manifesta tutta la sua fragilità ed approssimazione.
4. Quale ragione comprensibile, impedisce al Governo, di prevedere che per ogni opera pubblica, fra i costi della sicurezza non debba esserci anche un contributo (in funzione dell'importo del valore dell'opera pubblica) da corrispondere agli Organi Ispettivi dello Stato (ASL, Ispettorato del Lavoro) per potenziare il capitale umano in termini di unità addette, ma anche per la formazione del personale? E' forse più giustificato il contributo dovuto

all'ANAC per la sua 'mission' di vigilanza sulle procedure formali di affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche? Ancora una volta scontiamo l'inversione gerarchica delle priorità: prima le formalità rispetto alla sostanza delle questioni. Quanto vale e quanto costa all'Erario (in termini di servizio sanitario nazionale e di previdenza sociale) ogni infortunio e/o decesso di lavoratore che si determina con quotidianità nei cantieri? Quanta importanza si deve attribuire alla dimensione umana delle famiglie coinvolte in termini emotivi e affettivi nell'evento infortunistico del congiunto ? Sono forse meno degni di rispetto degli obiettivi assegnati all'ANAC sul rispetto formale delle procedure amministrative?

5. La sincronizzazione delle norme in materia di sicurezza e di esecuzione delle opere pubbliche non può determinarsi se si prescinde da queste valutazioni. La norma assume una sua ragionevole accettazione ed osservanza, da parte di chi ne è il destinatario, se risulta ragionevolmente e logicamente portatrice di questi valori a cui dovremmo ispirare la nostra azione ed i nostri comportamenti professionali. Diversamente si continuerà l'effimera stagione di corposi testi normativi preoccupati solo di moltiplicare adempimenti formali e procedurali per soddisfare la voracità burocratica dello Stato, e perseguire penalmente gli operatori addetti che esprimono più preoccupazione per gli adempimenti burocratici rispetto a quell'azione positiva di verifica e controllo che non può essere correttamente esercitata in siffatta condizione .
6. Infine, concludo affermando che, se si volesse ulteriormente concorrere ad una significativa riduzione del numero di infortuni e di conseguente invalidità dei lavoratori nel settore delle opere pubbliche, allora si dovrebbe abbandonare l'illusione che una nuova norma o un nuovo adempimento, astratti e calati dall'alto, possano costituire il toccasana per il tema in questione. Occorre che

la nostra categoria professionale, chiamata in prima linea sul tema della Sicurezza dei Cantieri, funga da pungolo e collabori con le Istituzioni affinché, da un lato, si scrivano e si adeguino le norme sulla sicurezza a modelli di concretezza e semplicità applicativa e, dall'altra, siano salvaguardati principi di indipendenza e autonomia del Coordinatore della Sicurezza rispetto a chi quelle norme le deve concretamente e sostanzialmente tradurre in comportamenti virtuosi, assicurandogli il giusto compenso e rimuovendo i potenziali rischi di un cortocircuito pericoloso fra controllore e controllato.