

L'analisi dei piani di lavoro amianto e il ruolo dell'Organo di Vigilanza.

Così come previsto dall'art. 256 del D.Lgs. 81/2008, il datore di lavoro che intenda effettuare lavori di demolizione o di rimozione dell'amianto o di materiali contenenti amianto da edifici, strutture, apparecchi e impianti, nonché dai mezzi di trasporto, è tenuto a predisporre un piano di lavoro, che preveda le misure necessarie per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro e la protezione dell'ambiente esterno. Copia del piano deve essere trasmessa all'organo di vigilanza almeno 30 giorni prima dell'inizio dei lavori, come previsto dal comma 5, affinché questo possa verificarne la congruità e la completezza rispetto ai contenuti minimi elencati al comma 4 dell'articolo stesso.

Qualora i suddetti 30 giorni trascorrono senza che l'organo di vigilanza richieda integrazioni o modifiche del Piano, il datore di lavoro può procedere con l'inizio dei lavori. Nel caso contrario, il datore di lavoro non potrà eseguire i lavori prima di aver provveduto alla trasmissione di quanto richiesto e aver atteso la conclusione della procedura di verifica. Conclusione che nel concreto può avvenire con la comunicazione da parte dell'ASL della possibilità di iniziare i lavori in seguito a esito positivo della verifica del piano, oppure, col trascorrere dei 30 giorni senza che vengano mosse nuove richieste.

A proposito delle tempistiche, la DGR della Regione Piemonte n. 34-6629 del 16/03/2018, la quale fornisce indicazioni sia per la redazione dei Piani di lavoro da parte delle imprese, che per la relativa verifica da parte dei Servizi SPreSAL delle Aziende sanitarie, prevede che la presentazione da parte del datore di lavoro delle integrazioni richieste, facciano ripartire l'iter di cui sopra e che pertanto l'organo di vigilanza abbia nuovamente 30 giorni di tempo per valutare i nuovi documenti ed eventualmente formulare una nuova richiesta. In merito a tale aspetto, non essendo espressamente previsto dal D.Lgs. 81/2008, si riscontrano talvolta pareri discordanti in merito all'interpretazione della norma.

Ci si domanda infatti se sia corretto far ripartire il conteggio dei 30 giorni dal giorno in cui si ricevono le integrazioni, piuttosto che sul comprendere in tale numero i giorni precedenti alla richiesta, proseguendo col conteggio dal momento in cui si ricevano le integrazioni e considerando quindi 30 giorni complessivi, comprensivi di entrambe le fasi.

Altra questione sulla quale talvolta ci si interroga, è se sia possibile per il datore di lavoro iniziare i lavori prima dello scadere dei 30 giorni dal primo invio qualora l'organo di vigilanza comunichi l'esito positivo della verifica del piano prima di tale scadenza.

Caso particolare è invece quello previsto dal medesimo comma 5, al terzo paragrafo: "l'obbligo del preavviso di trenta giorni prima dell'inizio dei lavori non si applica nei casi di urgenza".

L'individuazione di tali casi rappresenta un altro punto soggetto a controversie tra l'organo di vigilanza e le imprese, a causa da un lato della tendenza da parte delle prime a farvi rientrare motivazioni non caratterizzate realmente da urgenza (ad esempio per pressioni esercitate da parte dei Committenti, per polemiche con i proprietari degli edifici da bonificare), e dall'altro della difficoltà da parte dei secondi di classificarli con chiarezza in assenza di un riferimento normativo esplicito.

La DGR piemontese descrive tali casi come quelli *"rappresentati da lavori la cui esecuzione immediata è necessaria per prevenire incidenti imminenti in presenza di materiale pericolante o altri fattori di rischio, per organizzare urgenti misure di salvataggio o per garantire la continuità, in condizioni di emergenza, dell'erogazione di servizi essenziali per la popolazione, quali corrente elettrica, acqua, gas, reti di comunicazione"*.

Relativamente a questi aspetti, una modifica al testo unico risulterebbe certamente utile a ottenere maggiore chiarezza, nonché maggiore uniformità tra le procedure applicate nelle varie regioni. Resta fermo il fatto che

i casi di urgenza menzionati dalla norma, non possano ricomprendere motivazioni semplicemente connesse a comodità, vantaggio economico o convenienza personale del Committente o delle imprese.

L'organo di vigilanza può inoltre effettuare sopralluoghi preventivi oppure rilasciare prescrizioni operative. Ma cosa accadrebbe nel caso in cui venisse riscontrato il mancato rispetto di queste prescrizioni operative da parte del datore di lavoro? L'articolo 650 del C.P. (Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità) punisce con arresto o ammenda "Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene". Inoltre, l'Art. 11 del D.Lgs. 758/94 (Inosservanza dei provvedimenti dell'organo di vigilanza) stabilisce le sanzioni nel caso in cui le disposizioni legittimamente impartite dagli ispettori nell'esercizio delle loro funzioni siano inosservate, facendo particolare riferimento al comma 2 alle inosservanze riguardanti disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di sicurezza o igiene del lavoro. Infine, nel caso in cui l'irregolarità sia riconducibile alla violazioni di obblighi già ricompresi nella vigente normativa in materia, verranno applicate le sanzioni corrispondenti.

Per quanto riguarda le modalità di trasmissione dei piani di lavoro alle ASL, nonostante non sia espressamente previsto dalla norma, ormai da tempo si predilige l'invio in formato digitale.

La Direzione Sanità della Regione Piemonte, con nota 25475 del 19/12/2016 ha costituito un gruppo di lavoro, composto da tecnici dei servizi di prevenzione delle ASL, con il compito di definire un modello unificato per la presentazione dei piani di lavoro da parte delle imprese, con l'obiettivo di uniformare la raccolta delle informazioni e agevolare l'informatizzazione delle procedure. A partire dal 2021 quindi, in Piemonte, la prima trasmissione del piano di lavoro da parte della ditta esecutrice all'ASL, avviene tramite uno specifico applicativo regionale che fa confluire automaticamente i piani di lavoro nel gestionale "SPRESALWEB", affinché possano essere assegnati dal Servizio al Tecnico e valutati da quest'ultimo.

Entrando nel merito dei contenuti del Piano di Lavoro, oltre a quanto previsto dal comma 4 dell'art. 256, alcune regioni hanno tentato di definirne più dettagliatamente i requisiti. Le linee di indirizzo fornite ad esempio dalla DGR della Regione Piemonte, affrontano non solo di aspetti riguardanti la prevenzione e la protezione dal rischio amianto, ma si concentrano ad esempio anche sulle misure contro il rischio di caduta dall'alto. Ciò non accade in realtà solo nella regione Piemonte e facilmente si intuisce il perché: l'andamento degli infortuni e la pratica dell'attività lavorativa di vigilanza nei luoghi di lavoro ci insegnano che uno dei rischi maggiori in cantiere sia proprio quello della caduta dall'alto, e ciò trova conferma anche per i lavori di demolizione o rimozione dell'amianto. Pertanto per le ASL del territorio nazionale valutare nel dettaglio tale aspetto già dalla verifica del piano di lavoro è stato un passaggio che potrebbe definirsi naturale.

Tuttavia, per meglio interpretare quanto richiesto dalla norma, occorre ricordare quanto previsto dal campo di applicazione del capo III - Protezione dei rischi connessi all'esposizione da amianto – di cui all'art. 246, che recita *"fermo restando quanto previsto dalla legge 27 marzo 1992, n. 257, le norme del presente decreto si applicano a tutte le rimanenti attività lavorative che possono comportare, per i lavoratori, **un'esposizione ad amianto**, quali manutenzione, rimozione dell'amianto o dei materiali contenenti amianto, smaltimento e trattamento dei relativi rifiuti, nonché bonifica delle aree interessate"*. Utile ricordare anche quanto ripreso dall'art. 249 in merito alla valutazione del rischio: *"il datore di lavoro valuta tutti i **rischi dovuti alla polvere proveniente dall'amianto e dai materiali contenenti amianto**, al fine di stabilire la natura e il grado dell'esposizione e le misure preventive e protettive da attuare"*.

Infine, importante sottolineare come anche il comma 4 dell'art. 256, che riguarda i contenuti del piano, faccia riferimento nello specifico ad aspetti che riguardano tale rischio, e non gli altri: *"Il piano, in particolare, prevede e contiene informazioni sui seguenti punti: a) rimozione dell'amianto o dei materiali contenenti amianto prima dell'applicazione delle tecniche di demolizione, a meno che tale rimozione non possa costituire per i lavoratori un rischio maggiore di quello rappresentato dal fatto che l'amianto o i materiali contenenti amianto vengano lasciati sul posto; b) fornitura ai lavoratori di idonei dispositivi di protezione individuale; c) verifica dell'assenza di rischi dovuti all'esposizione all'amianto sul luogo di lavoro, al termine dei lavori di demolizione o di rimozione dell'amianto; d) adeguate misure per la protezione e la decontaminazione del personale incaricato dei lavori; e) adeguate misure per la protezione dei terzi e per la raccolta e lo smaltimento dei materiali; f) adozione, nel caso in cui sia previsto il superamento dei valori limite di cui all'articolo 254, delle misure di cui all'articolo 255, adattandole alle particolari esigenze del lavoro specifico; g) natura dei lavori e loro durata presumibile; h) luogo ove i lavori verranno effettuati; i) tecniche lavorative adottate per la rimozione dell'amianto; l) caratteristiche delle attrezzature o dispositivi che si intendono utilizzare per attuare quanto previsto dalle lettere d) ed e)."*

Infatti è nel POS (Piano Operativo di Sicurezza, previsto per i cantieri temporanei e mobili di ogni genere) che il Decreto 81/08 chiede di entrare nello specifico e di dettagliare le misure di prevenzione e protezione contro tutti i rischi (cfr. allegato XV, punto 3.2 - contenuti minimi), non nel Piano di lavoro Amianto.

A conferma di ciò, è possibile fare un esempio: nel caso in cui vi fosse un infortunio durante una qualsiasi lavorazione di bonifica amianto, con responsabilità da parte del datore di lavoro per la caduta di un lavoratore da un tetto o per lo sfondamento delle lastre, cosa verrebbe contestato da parte dell'Organo di Vigilanza? La contestazione non riguarderebbe l'inadeguata redazione del piano di lavoro, bensì molto probabilmente il mancato rispetto degli articoli del capo II, titolo IV, e delle relative misure per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni e nei lavori in quota, compresa quella di effettuare una valutazione dei rischi mediante la predisposizione di un adeguato Piano Operativo di Sicurezza.

Ma al contrario, potrebbe delinearsi un profilo di responsabilità per l'organo di vigilanza ed in particolare per il tecnico che valuta i piani di lavoro, per non aver formulato richieste di integrazioni/modifiche o richieste prescrizioni operative?

Tornando all'esempio degli apprestamenti anticaduta, le indicazioni presenti nel piano saranno nella migliore delle ipotesi molto generiche, quali "ponteggio", "parapetti perimetrali", "reti di sicurezza", "linea vita", ecc. La prima domanda che viene naturale porsi è se il tecnico che valuta il piano sia tenuto a chiedere tutti i dettagli tecnici di quell'apprestamento e dell'uso che si intende farne. Nel caso in cui la risposta fosse sì, la seconda domanda che verrebbe spontanea sarebbe riferita al perché ciò dovrebbe essere fatto solo per un cantiere che riguarda la bonifica di amianto e al perché al contrario il legislatore non abbia previsto una valutazione preventiva di tali aspetti anche per tutti gli altri cantieri. Importante inoltre sottolineare la difficoltà di effettuare valutazioni così dettagliate sulla carta (un ponteggio provvisto di autorizzazione ministeriale di cui all'articolo 131, progetto e disegni esecutivi, montato da personale provvisto di attestati di formazione e in presenza del piano montaggio uso e smontaggio, ma che presenta gli elementi usurati e arrugginiti o non è ancorato, non protegge contro il rischio di caduta dall'alto). Da ciò deriva la naturale conclusione che sarebbe necessario effettuare un sopralluogo preventivo in cantiere. Quindi, ancora una volta, i cantieri che riguardano la bonifica dell'amianto riceverebbero una consulenza dall'organo di vigilanza, a differenza di tutti gli altri.

Inoltre, non si può dimenticare che gli obblighi relativi alla scelta dell'apprestamento anticaduta, piuttosto che al corretto uso dello stesso, piuttosto che all'adozione di tutte le altre misure di prevenzione e protezione,

sono in capo al datore di lavoro. Il tecnico della prevenzione a cui è richiesto di valutare il piano di lavoro potrebbe esprimersi in merito ad un tale grado di dettaglio solo sostituendosi al datore di lavoro nella valutazione del rischio, ipotesi non prevista dal Decreto 81/08.

Una proposta concreta potrebbe invece essere quella di insistere sulla vigilanza fin dal primo giorno di inizio dei lavori, rendendo obbligatoria la comunicazione di inizio lavori e prevedendo una sanzione per chi non ne rispetta la data, in modo da poter effettuare una tempestiva vigilanza nei casi in cui se ne ritenga la necessità. E' qui che il ruolo del tecnico della prevenzione e le sue capacità di valutazione e di giudizio possono essere sfruttate al meglio per la salute e sicurezza dei lavoratori.

REV.01 al 12.10.2021 Stesura a cura di Erica Galbo con la collaborazione di Francesca Bevilacqua.