



Prot. n.392  
Bologna, 19 dicembre 2013

**Al Consiglieri Regionali  
e p.c. All'Assessore Alfredo Peri**

Oggetto: **DELIBERAZIONE GIUNTA REGIONALE N. 1485 DEL 21 OTTOBRE 2013 - APPROVAZIONE "ATTO TECNICO DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO PER LA PREVENZIONE DELLE CADUTE DALL'ALTO NEI LAVORI IN QUOTA NEI CANTIERI EDILI E DI INGEGNERIA CIVILE, AI SENSI DELL'ART. 6 DELLA L.R. 2 MARZO 2009 N. 2; DELL'ART.ICOLO 16 DELLA L.R. 20 MARZO 2000 N. 20.**

**1 - Premessa**

La Giunta della Regione Emilia Romagna, con delibera di giunta regionale N. 1485 del 21 ottobre 2013, ha proposto all'Assemblea legislativa l'atto tecnico suddetto.

Questo atto, al punto 1.1 prescrive *"l'obbligo di installazione dei dispositivi permanenti di ancoraggio sulle coperture e sulle ampie e/o continue pareti a specchio degli edifici, con lo scopo di ridurre i rischi di infortunio in occasione di accesso, transito, esecuzione di lavori futuri"*.

Tale obbligo è prescritto (punto 3.1) per:

- Tutti gli interventi di nuova costruzione;
- Tutti gli interventi riguardanti l'involucro esterno (pareti esterne perimetrali e/o copertura) di edifici esistenti soggetti ma regime abilitativo, o anche solo a comunicazione di notifica preliminare;

Naturalmente favorevoli ad ogni passo tendente ad incrementare la sicurezza nei cantieri, esaminato il documento **riteniamo indispensabile segnalare alcuni aspetti che riteniamo fortemente critici dell'atto**, che a nostro parere, **in diverse circostanze**:

- Possono renderne **estremamente problematica la applicabilità**;
- Possono **provocare un forte incremento dei costi** di intervento senza alcun vero incremento della sicurezza;
- **possono addirittura peggiorare la sicurezza effettiva dei lavoratori**;

Ci permettiamo quindi di segnalare queste criticità, confidando che l'Assemblea Legislativa abbia la pazienza e l'interesse di esaminare questo documento, anche **in coerenza con quanto espressamente previsto dall'art. 6 della L.R. 2 del 2 MARZO 2009** N. 2 citato in titolo, e precisamente il comma 2 dell'articolo, che recita *"La Giunta regionale propone all'Assemblea legislativa regionale gli atti di indirizzo e coordinamento tecnico di cui al comma 1, **sentite** le associazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese di settore, gli enti ed organismi competenti in materia, nonché **gli ordini, i collegi professionali** e le organizzazioni di categoria interessati"*.

via saragozza 175  
40135 bologna

tel 051.4399016  
fax 051.4392175

[www.archibo.it](http://www.archibo.it)

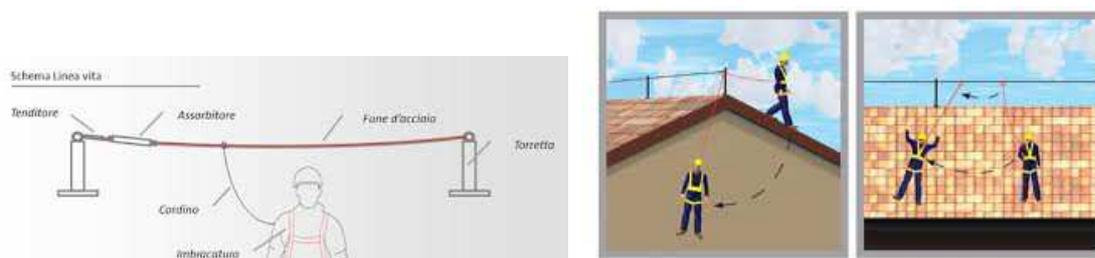
c.f. 80039010378

DGR linee vita

## 2 – Dispositivi permanenti di ancoraggio: di che cosa parliamo?

I dispositivi permanenti di ancoraggio sono dispositivi di protezione individuale (d.p.i.) che consentono ad un operatore (adeguatamente formato e dotato a sua volta di equipaggiamento idoneo) di potere eseguire i lavori in quota<sup>1</sup> senza dispositivi di protezione collettiva (d.p.c.), come ad esempio ponteggi.

In sostanza, si tratta di ganci, cavi o altri dispositivi ai quali l'operatore, a sua volta dotato di imbrago, può "agganciarsi", in modo che in caso di eventuali cadute possa rimanere ancorato.



Schema concettuale di linea vita (uno dei tanti sistemi di ancoraggio)

I sistemi sono comunque diversi e numerosi, e possono comprendere sistemi di cavi, ganci, ancoraggi verticali, o un insieme di tutti questi.

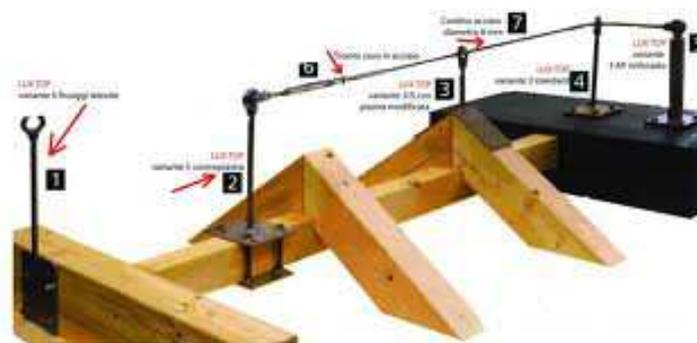
Variano ovviamente a seconda dei supporti (copertura piana o inclinata, con manto in coppi o lastre metalliche, solaio in legno o in calcestruzzo, ecc. ecc.).

Esteticamente sono sostanzialmente poco visibili, anche se **in certi contesti possono essere anche molto invasivi** (pensiamo agli edifici monumentali, o ai contesti paesaggistici).



Esempi di csd. "linee vita", sistemi di ancoraggio costituiti da cavi in acciaio trattenuti da pali;

<sup>1</sup> "attività lavorativa che espone il lavoratore al rischio di caduta da una quota posta ad una altezza superiore a 2 metri rispetto ad un piano stabile" (art. 107 del d.lgs. 81/08)



Nel caso di nuova costruzione, il sistema può essere installato agilmente. Nel caso delle coperture esistenti (molto spesso in legno), l'ancoraggio richiede sistemi di staffatura non semplici, che comunque attraversano il tetto e richiedono pertanto la disponibilità dello spazio inferiore, disponibilità che potrebbe essere complessa se lo spazio è abitato

### 3 – Sono il sistema migliore per eseguire interventi sulle coperture?

Al fine di curare una appendicite, l'appendicectomia è il sistema migliore?

**Dipende.**

Dipende dalle caratteristiche del paziente (giovane? Anziano? Cardiopatico? Atleta?...), dalla anamnesi pregressa (addome non trattabile? Epatite grave? Insufficienza respiratoria? Diabete conclamato?...), dal quadro clinico in atto, dalle strutture mediche a disposizione, dalle allergie del paziente, e da mille altri fattori, da valutare volta per volta dal medico che valutando tutti i fattori determinerà quale sia il percorso terapeutico migliore nel caso in esame.

Per andare da Bologna a Francoforte, è meglio andare in auto, in treno, in aereo, in camper o in moto?

**Dipende.**

Dipende dal tempo a disposizione (poche ore? Un giorno? Una settimana?), dai costi che ci si intende accollare (decine, centinaia o migliaia di euro?), se ci si va in vacanza o per lavoro, se è un semplice trasferimento o il viaggio stesso viene considerato un piacere, e da mille altri fattori, da valutare volta per volta dal viaggiatore, che in relazione alle condizioni al contorno determinerà quale sia il mezzo più rispondente al problema.

Per eseguire in sicurezza lavori in quota, gli ancoraggi permanenti sono la soluzione migliore?

**Dipende.**

Dipende dalla dimensione dell'intervento (falda di 1.000 mq o piccola faldina di pochi metri), dalle caratteristiche del solaio (nuovo in calcestruzzo, o in legno, vecchio e malandato), dai costi che si possono sostenere (potrebbe essere conveniente montare ponteggi tutte le volte che è necessario), dai diritti proprietari sul coperto (se è di altra proprietà e non autorizza allo scoperchiamento?...), dalla zona, dai permessi sovraordinati, dalla configurazione delle coperture e/o delle facciate, e da mille altri fattori, da valutare volta per volta dal tecnico, che in relazione alle condizioni al contorno determinerà quale sia il sistema più idoneo a consentire l'accesso al tetto in condizioni di sicurezza.



architettibologna

Tanto che il TUSL (Testo Unico per la Sicurezza sul Lavoro, d.lgs. 81/08), prevede espressamente che:

"Il datore di lavoro, (...omissis...) sceglie **le attrezzature di lavoro più idonee** a garantire e mantenere condizioni di lavoro sicure, in conformità ai seguenti criteri:

a) **priorità alle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;**

b) *dimensioni delle attrezzature di lavoro confacenti alla natura dei lavori da eseguire, alle sollecitazioni prevedibili e ad una circolazione priva di rischi.*

2. Il datore di lavoro sceglie il tipo più idoneo di sistema di accesso ai posti di lavoro temporanei in quota in

*rapporto alla frequenza di circolazione, al dislivello e alla durata dell'impiego".*

Quindi, **non è detto che un sistema di ancoraggio sia sempre il sistema migliore** per eseguire in sicurezza i lavori in quota.

A seconda delle condizioni al contorno, potrebbe risultare più sicuro il montaggio di un ponteggio temporaneo, o l'impiego di un cestello elevatore, o altri sistemi dipendenti dalle condizioni al contorno.



I lavori in quota possono essere eseguiti, in determinate condizioni, mediante l'uso di cestelli elevatori (a sx), o torri di ponteggio (a dx)

#### 4 – **C'è già la prescrizione di eseguire sempre i lavori in quota in sicurezza**

Il TUSL assegna a qualsiasi committente le responsabilità del datore di lavoro, e prescrive che per qualsiasi lavoro edile *"Il committente o il responsabile dei lavori, nelle fasi di progettazione dell'opera, si attiene ai principi e alle misure generali di tutela di cui all'articolo 15"* (art. 90.1), e l'art. 15.1 cita esplicitamente che:

*"Le misure generali di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro sono:*

a) **la valutazione di tutti i rischi** per la salute e sicurezza;

b) *...omissis...;*

c) **l'eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo** in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico;

d) *...omissis...;*

e) **la riduzione dei rischi alla fonte;**

f) *la sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso;*

g) *...omissis...;*

h) *...omissis...;*



architettibologna

*i) la priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;*

*...omissis...*

Come è evidente, quindi, **il TUSL già ora prescrive** che per l'esecuzione di qualsiasi lavoro in quota (rischio specifico elencato anche all'allegato XI del TUSL stesso), **siano studiati SEMPRE, specifici sistemi e metodi per impedire, o limitare il più possibile, i rischi per i lavoratori.**

**5 - il rischio di imporre acriticamente un sistema, indipendentemente dalle condizioni al contorno**

Per quando citato precedentemente, quindi, segnaliamo che **ci pare assai imprudente imporre, acriticamente, un unico sistema di sicurezza, senza tenere conto delle mille diverse condizioni al contorno**, bypassando le valutazioni che COMUNQUE, sono tenuti a fare sia il datore di lavoro che il Committente (e il coordinatore per la sicurezza che DEVE essere nominato).

Riteniamo sia **più corretta la procedura già prevista dal TUSL**, che a seconda delle condizioni, prescrive che siano valutati i rischi, e siano adottate **"le attrezzature di lavoro più idonee a garantire e mantenere condizioni di lavoro sicure"**.

Riteniamo quindi **sostanzialmente superfluo** un provvedimento normativo che va sostanzialmente in sovrapposizione alla norma nazionale (comunque da rispettare indipendentemente da quella regionale: i due provvedimenti inevitabilmente si sovrapporrebbero).

Imporre un sistema apoditticamente, **senza considerare le mille diverse problematiche che si presentano nella realtà**, poi, **potrebbe indurre molti operatori ad adottarlo acriticamente senza le dovute cautele e riflessioni** (ricordiamolo: imposte per legge!), portando paradossalmente ad avere un sistema di sicurezza diffuso in ogni circostanza e condizione, anche quelle dove magari non è il più idoneo, con l'effetto che in alcune situazioni, paradossalmente, **il livello di sicurezza dei lavoratori potrebbe addirittura peggiorare.**

In ogni caso, se la Giunta Regionale deciderà di proseguire su questa scelta, segnaliamo comunque diverse incongruenze e difficoltà applicative dell'atto tecnico, che riteniamo debbano essere risolte per consentire una applicazione della norma ragionevolmente correlata alla realtà.



architettibologna

**6 - Le criticità dell'atto**

Esposta quella che appare la maggiore criticità (l'imposizione di un sistema di sicurezza in maniera acritica e non ragionata sulle condizioni al contorno) dell'Atto di indirizzo in titolo, vi sono altre **criticità applicative e interpretative**, che elenchiamo.

6.1 - estensione della prescrizione a contesti non definiti - DIFFICOLTA' INTERPRETATIVE

Come precedentemente accennato, l'atto tecnico è cogente per:

- tutti gli interventi di nuova costruzione;
- tutti gli interventi riguardanti l'involucro esterno (facciate e/o copertura) di edifici esistenti, sia soggetti a titolo abilitativo che soggetti semplicemente a notifica preliminare.

I confini di tale cogenza appaiono quantomai sfumati e indefiniti.

Se **nei casi di nuova costruzione** (che tendono ormai a zero) **la cogenza della norma è abbastanza semplice e chiara**, è invece **sostanzialmente impossibile capire cosa potrebbe succedere negli interventi sull'esistente**, che saranno la totalità degli interventi da oggi in poi, posto che l'industria edilizia sopravviva a questi anni in cui la crisi (e alcune norme avulse dalla realtà) hanno pesantemente ridimensionato il settore.

Infatti:

- a) Cosa si intende per "*ampie e/o continue pareti a specchio*"? Ampie quanto? 10 mq? 100 mq? 1.000 mq? Continue in che senso? Se sono continue, è evidente che i sistemi di ancoraggio in facciata non sono possibili; l'atto di fatto impedisce l'adozione di pareti continue?
- b) Un semplice intervento di manutenzione ordinaria di una facciata (tinteggiatura), obbligherà all'installazione di sistemi di ancoraggio? Solo in facciata o anche sulla copertura?
- c) Nei casi in cui un intervento di facciata comprenda solo una porzione della stessa, scatta l'obbligatorietà di rispettare le prescrizioni dell'atto? Su tutta la facciata? E se entrano in gioco altre proprietà che non intervengono, fin dove deve estendersi la "copertura" di ancoraggi?
- d) Cosa si intende per "intervento sulle facciate"? La sostituzione di scuri esterni implica la spedizione di una notifica: in questo caso, semplicemente per sostituire degli scuri sarebbe necessario realizzare sistemi di ancoraggio in facciata e in copertura?
- e) Nei casi in cui si interviene solo sulla copertura, è prescritta anche la installazione di ancoraggi per la facciata?
- f) Nei casi in cui la facciata sia di una proprietà che decide di farne la manutenzione, e la copertura invece di un'altra proprietà, nel caso in cui quest'ultima si opponga all'intervento, come sarà possibile ottemperare?
- g) Nei casi (frequentissimi), di estrema frammentazione delle proprietà, come sarà possibile predisporre un sistema di ancoraggio effettivamente sicuro, dovendo/potendo operare solo su parti del contesto e non su tutte?



architettibologna

### Suggerimento

Suggeriamo che sia molto più precisato l'ambito di intervento, specificando:

- **dimensioni minime di intervento** oltre il quale l'atto tecnico è cogente (escludendo quindi interventi troppo modesti per giustificare un impegno simile);

- **precisazione circa l'assetto proprietario** minimo oltre il quale l'atto tecnico è cogente (escludendo quindi interventi che tecnicamente NON SONO POSSIBILI);
- specificare che se si interviene sulla facciata gli ancoraggi sono da prevedere in facciata, e a quale tipo di facciata ci si riferisce (il punto 1 parla di superfici a specchio, ma poi al punto 3 non vi è alcuna specificazione);
- **lasciare comunque**, nei casi in cui le condizioni al contorno non consentono la adozione degli ancoraggi, **la possibilità di prevedere modalità di intervento successive diverse**, specificate eventualmente in apposita relazione;

#### 6.2 – coesistenza con altri titoli abilitativi e pareri sovraordinati

Vi è poi il grave tema dei pareri subordinati, i più difficili sono quelli per gli interventi su beni sottoposti a tutela di cui all'art. 10 del d.lgs. 42/2004 (edifici vincolati), o a tutela paesaggistica (circa 1/5 del territorio regionale)

- a) un intervento di restauro sulla facciata di San Petronio, obbligherà all'installazione di sistemi di ancoraggio? Solo in facciata o anche sulla copertura?
- b) In caso di parere contrario da parte della Soprintendenza, come ci si regola? La cogenza decade e si va in deroga o l'intervento diventa impossibile?
- c) In caso di interventi in zona di tutela paesaggistica, in caso di diniego della autorizzazione (da parte del Comune o dalla Soprintendenza)? Idem c.s.
- d) In caso di altri pareri?

#### Suggerimento:

- **Escludere** la cogenza dell'atto per gli interventi su **edifici vincolati**;
- In alternativa al punto di cui sopra (visto che su quegli edifici il parere della SBAP è comunque obbligatorio), specificare che *"in caso di parere contrario della Soprintendenza, la cogenza del presente atto tecnico si intende decaduta"*, così il parere della Soprintendenza<sup>2</sup> rimane valido per il titolo abilitativo;
- **Escludere** la cogenza dell'atto per gli interventi in **zona di tutela paesaggistica**;
- In alternativa al punto di cui sopra, eliminare gli interventi per la realizzazione degli ancoraggi da quelli per i quali è richiesta l'autorizzazione paesaggistica; cioè specificare che *"i sistemi di ancoraggio, nel territorio regionale vengono considerati opere assimilabili a quelle descritte all'art. 149.1.c, quindi **esenti dall'obbligo di essere subordinate a preventiva autorizzazione paesaggistica**"*
- **lasciare comunque**, nei casi in cui le condizioni al contorno non consentono la adozione degli ancoraggi, **la possibilità di prevedere modalità di intervento successive diverse**, specificate eventualmente in apposita relazione;



architettibologna

<sup>2</sup> Parere che, ricordiamolo, richiede 4 mesi di attesa, anche nel caso di varianti in corso d'opera...



L'estrema eterogeneità e frammentazione delle coperture del tessuto edilizio storico, rende in molti casi difficile la realizzazione di sistemi di ancoraggio, e risultano preferibili, più sicuri e più economici sistemi alternativi

## 7 - Complicazione normativa e inutile incremento dei costi

Vale la pena segnalare come questo atto tecnico, poi, costituisca l'ennesimo obbligo normativo, intersecandosi con pareri della soprintendenza, autorizzazioni paesaggistiche e atti abilitativi, configurando **un vero e proprio ulteriore progetto**, del quale se come professionisti possiamo rallegrarci (ulteriore lavoro per la nostra categoria), come professionisti *seri* dobbiamo porci qualche domanda; se il problema viene di fatto trasformato *ope legis* in un adempimento amministrativo (altri pezzi di carta), prosegue la tendenza degli ultimi tempi, che vede ormai **privilegiato chi è bravo a redigere documentazione formalmente corretta, rispetto a chi davvero si preoccupa della qualità del proprio lavoro.**

Sebbene siamo ben coscienti che la sicurezza dei lavoratori sia una priorità assoluta, (molti di noi sono coordinatori per la sicurezza e crediamo sia dimostrabile il nostro impegno in tal senso), non possiamo sottacere che **interventi come quelli prescritti dall'atto**, in maniera peraltro così estensiva, **causano/implicano un INUTILE forte incremento dei costi**; non tanto per i sistemi di ancoraggio stessi (che di per sè sono sistemi relativamente economici), ma per le numerose, estese ed invasive lavorazioni murarie che richiedono interventi del genere sulle coperture esistenti.

Ribadiamo che se la prescrizione di installare sistemi di ancoraggio è **relativamente semplice** ed economicamente sostenibile **negli edifici nuovi**, essa **implicherà invece procedure e opere molto costose su una alta percentuale di situazioni esistenti, quando magari sono preferibili, anche sotto il profilo della sicurezza, dispositivi di protezione collettiva mobili** (ponteggi o cestelli)

E' una condizione che, in tempi di gravissima crisi economico del settore, la politica farebbe bene a considerare.

## 8 – Contributo degli operatori sul campo, e monitoraggio della norma

Ribadiamo che:

- **per i lavori in quota il d.lgs. 81/08 prevede già la adozione di TUTTE le misure di sicurezza** per TUTTI i casi, quindi a rigore questo atto tecnico appare superfluo;
- **la prescrizione di un solo sistema** di accesso e sicurezza per i lavori in quota, *ope legis* e acritica rispetto al contesto, **potrebbe addirittura rappresentare, in alcuni casi, paradossalmente un peggioramento della sicurezza** per i lavoratori;
- in ogni caso il testo dell'atto, così come nella DGR 1485 del 21 Ottobre 2013, contiene **troppe indeterminanze , incertezze, incoerenze e difficoltà applicative** per potere essere ragionevolmente applicabile;
- la documentazione prescritta, peraltro, potrebbe innescare l'inefficacia del titolo abilitativo di riferimento: sarebbe **l'ennesimo elemento normativo che, partendo da motivazioni condivisibili, finisce per causare confusione, incertezza del diritto e contenzioso amministrativo e civile;**

**Preghiamo pertanto l'Assemblea legislativa di volere vagliare attentamente le nostre osservazioni,** come sempre improntate all'interesse pubblico.

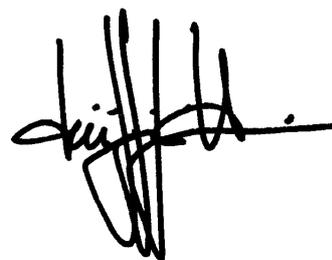
Il nostro Ordine ha una Commissione Normative composta da una quarantina di architetti, con un **gruppo specifico che studia le normative relative alla sicurezza dei cantieri e dei luoghi di lavoro: siamo a disposizione in ogni momento per dare il nostro contributo,** anche ai singoli consiglieri o gruppi consiglieri che lo ritenessero utile e/o opportuno, contributo peraltro previsto precisamente dal comma 2 dell'art. 6 della L.R. 2/2009 citata nel titolo dell'atto.

Rammentiamo infine che l'articolo suddetto precisa al comma 1 che "*Tali atti di indirizzo e coordinamento tecnico sono sottoposti a revisione periodica*"; invitiamo pertanto che nell'atto stesso, qualora la Giunta regionale decida di approvarlo, sia prevista la revisione dell'atto entro un anno dall'entrata in vigore, per testarne l'efficiacia, la coerenza applicativa e le difficoltà incontrate.

Con fiducia che le nostre osservazioni vengano **almeno prese in considerazione,** confidiamo che possano suscitare un atteggiamento laico e aperto, per migliorare la applicabilità della norma, e di conseguenza l'effettiva sicurezza dei lavoratori, sui tetti e sulle facciate, prima che sui documenti.

Distinti saluti

il Presidente del Consiglio dell'Ordine  
arch. Pier Giorgio Giannelli



il Referente della Commissione Normative  
del Consiglio dell'Ordine  
arch. Stefano Pantaleoni




architettibologna

