

Padova, 11/11/2016

Ai Presidenti
degli Ordini Territoriali degli Ingegneri

Caro Presidente,

abbiamo il piacere di anticiparTi l'uscita della pubblicazione edita dall'Ordine di Padova dal titolo:

"Bonifiche belliche e sicurezza cantieri. Guida per professionisti, committenti e imprese."

La monografia è il primo numero della collana Working monografie di Galileo.

L'idea di realizzare questa monografia è nata dalla esigenza di armonizzare i nuovi adempimenti per i Colleghi all'interno delle regole procedurali ed organizzative proprie di tutti i cantieri e dei cantieri pubblici in particolare.

La monografia è consultabile sul sito www.bonifichebelliche.it e sarà inviata in copia cartacea nei prossimi giorni.

Ti alleghiamo l'introduzione che descrive le finalità ed i contenuti della pubblicazione e l'articolo conclusivo che offre alcuni spunti di riflessione ed una proposta che saremo lieti di discutere assieme nelle prossime occasioni di incontro.

Un caro saluto.

Fabio Bonfà

Pasqualino Boschetto

Obiettivo della pubblicazione

Pasqualino Boschetto¹

L'idea di realizzare questa monografia è nata dalla combinazione di due esigenze, entrambe manifestatesi con particolare urgenza non appena la emanazione del Decreto Ministeriale istitutivo dell'albo delle imprese specializzate ha completato e reso operativo il nuovo sistema normativo di disciplina del rischio bellico nei cantieri edili.

La prima esigenza è di tipo *definitorio*, e nasce dalla necessità di individuare con chiarezza il significato e la portata dei termini utilizzati nella normativa, non sempre univocamente intesi nella pratica, a partire proprio dalla stessa nozione di “*bonifica bellica*” o di “*ordigno bellico*”.

La seconda esigenza è invece di tipo *sistematico*, conseguenza dei contenuti molto schematici e sintetici delle nuove disposizioni, sostanzialmente prive di qualsiasi elemento atto a individuare i contenuti degli obblighi nonché ad armonizzarne l'adempimento all'interno delle regole procedurali ed organizzative proprie di tutti i cantieri e dei cantieri pubblici in particolare.

Alla prima esigenza danno risposta gli interventi sul “*quadro normativo*” degli avvocati Scudier e Casella e sui “*tipi di ordigni residuati bellici*” dell'ing. Bombonato e ten. col. Galiano, nonché le pagine dedicate sempre dall'ing. Bombonato e ten. col. Galiano alla “*bonifica bellica sistematica: principi e procedure*”, che ci portano all'interno delle regole del soggetto pubblico cui è demandata la titolarità della materia.

Alla seconda esigenza sono rivolti gli approfondimenti degli avvocati Scudier e Casella volti a descrivere in cosa consistano “*le modalità e gli esiti della valutazione del rischio-ordigno*”, valutazione che la norma cita ma non spiega; dell'ing. Bosco sull'analisi degli articoli di contenuto più tecnico delle “*indagini per l'effettuazione della valutazione del rischio*”; dell'ing. Cassella e degli avvocati Scudier e Casella sulla “*bonifica bellica nei cantieri edili tra Piano di Sicurezza e Coordinamento e progetto dell'opera*”.

Con l'obiettivo di fornire un quadro sintetico degli elementi essenziali e una

¹ Ordine degli Ingegneri della Provincia di Padova.

risposta ai frequenti quesiti, nasce l'articolo "*Bonifica bellica nei cantieri edili: una guida rapida*" dell'ing. Guido Cassella, dell'ing. Alessandro Turiani e della Prof.ssa Valentina Veronese.

Emerge con forza, da tutti gli interventi, la rilevanza del tema del rischio bellico come elemento fondamentale del processo edilizio inteso in senso ampio, tale da coinvolgere non soltanto quanti si occupano specificamente di sicurezza nei cantieri ma tutti i soggetti coinvolti nell'*iter* di realizzazione di un'opera, a partire dalla fase ancora una volta centrale della programmazione e della progettazione dell'opera stessa.

In questa prospettiva, la pubblicazione ha inteso approfondire anche la combinazione tra le nuove norme e la disciplina degli appalti pubblici, i cui profili anche procedurali sono stati affrontati dall'ing. Scarpino che si è occupato della "*bonifica bellica nelle opere pubbliche*".

L'approfondimento sulla "*valutazione del rischio - ordigno: l'esperienza della Germania*", affidato all'ing. Letzner, nasce invece dalla legittima curiosità tecnica di andare a vedere come il tema sia stato affrontato in un Paese in cui, per evidenti ragioni storiche legate all'ultimo conflitto mondiale, la presenza di ordigni bellici ha assunto dimensioni assolutamente rilevanti.

Infine, anche grazie agli stimoli provenienti dagli Autori, abbiamo chiesto all'ing. Bonfà, vice Presidente vicario del CNI ed iscritto al nostro Ordine padovano, "*qualche riflessione ed una proposta*", in vista di prossimi aggiornamenti della normativa che, alla luce di questa monografia, appaiono sicuramente auspicabili.

Il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Padova è ben lieto di avviare con questo primo numero la sua nuova collana editoriale dal titolo *WorkIng Monografie di Galileo*, nella certezza che anche questa iniziativa di divulgazione tecnica possa contribuire alla crescita della nostra professione.

Infine, un ringraziamento particolare al collega Guido Cassella che ha seguito in tutte le fasi questa importante iniziativa, con tenacia e competenza, curando anche la pubblicazione degli atti che qui si presentano.

Qualche riflessione ed una proposta

Fabio Bonfà¹

Tutti gli interventi del legislatore che mirano a migliorare la sicurezza nel lavoro e ad elevare il grado di tutela della persona sono apprezzati da noi ingegneri.

Questo vale sicuramente anche per la legge 177/12, con la quale il legislatore ha inteso disciplinare in maniera specifica la materia degli infortuni sul lavoro causati dall'esplosione di residuati bellici nel terreno rinvenuti durante le operazioni di scavo nei cantieri.

Come sempre, però, contano non solo le intenzioni e gli obiettivi dichiarati, ma anche le modalità con le quali quegli obiettivi vengono perseguiti; principio che vale per tutti ed a maggior ragione per chi, come l'ingegnere, è abituato per professionalità e competenza a basare il suo lavoro sulla concretezza dell'operare e su dati, metodi e procedure oggettivi, misurabili e riscontrabili.

La lettura della legge 177/12, ed i contenuti di questa pubblicazione lo confermano, sembrano indicare invece uno scollamento tra fini e strumenti, tra dati di partenza e conclusioni.

Se è vero che gli ordigni bellici in questione sono interrati o sommersi in acqua e non se ne conosce né la presenza né l'ubicazione, altrettanto certo è che allo stato attuale non sono disponibili strumenti attendibili per valutare la probabilità della loro presenza. D'altro canto, lo stesso legislatore ha ritenuto che il grado di rischio non fosse tale da giustificare una generalizzata e indistinta opera di bonifica dei terreni interessati da cantieri edili, ritenuta evidentemente un onere sproporzionato rispetto al rischio che si voleva disciplinare.

A fronte di questi dati di fatto, la soluzione è stata di affidare al committente e al coordinatore della sicurezza in fase di progettazione la scelta, da compiere di volta in volta, se eseguire o no la bonifica.

¹ Ordine degli Ingegneri della Provincia di Padova.

Sui profili procedurali e tecnici della normativa, e sugli intrecci con la disciplina degli appalti pubblici, si rimanda agli altri interventi di approfondimento che compongono questa pubblicazione: qui vogliamo rimarcare che affidare al committente e al coordinatore per la sicurezza la decisione di eseguire o no la bonifica è assai poco adeguata, vista la tipologia degli strumenti disponibili e la loro riconosciuta inadeguatezza.

Come dice l'interpello ministeriale di cui si dà conto in queste pagine, la valutazione del coordinatore, infatti, non consiste in una valutazione di tipo tecnico ingegneristico, ma è un'analisi squisitamente storiografica: per di più un'analisi storiografica che si basa su fonti a dir poco incerte e scarsamente disponibili, e che comunque anche ove compiuta nella migliore modalità possibile si concluderà sempre e comunque con risultati privi di una conclusiva consistenza. Tanto che l'interpello ministeriale ha ritenuto necessario menzionare anche una analisi strumentale, in realtà assai circoscritta dai limiti posti dalla norma stessa.

In buona sostanza, in mancanza di qualsiasi dato oggettivo su cui basare la propria analisi (vorremmo dire analisi tecnica, ma tecnica come abbiamo visto non è e non può essere) il coordinatore rischia di vedersi costretto, se non prescrive al committente di eseguire la bonifica, ad accollarsi *in toto* le conseguenze e le responsabilità di un eventuale infortunio; più che una scelta tecnica, un vero e proprio atto di fede e di speranza.

Questo potrebbe tradursi in una esecuzione generalizzata della bonifica tutte le volte che la committenza sia pubblica (anche considerando gli espliciti riferimenti che alla bonifica vengono fatti nel nuovo Codice Appalti) e invece una diffusissima assunzione di responsabilità da parte del coordinatore negli appalti privati, soprattutto in quelli di minori dimensioni dove il prezzo è tutto.

Sicché la bonifica, esclusa dal legislatore come regola generale, lo diventerebbe comunque nel pubblico, e dovrebbe diventarlo nel privato per evitare al coordinatore l'assunzione di un ingiustificato rischio professionale. Ma a quale prezzo?

Sono purtroppo recentissimi le gravi ferite che l'ennesimo terremoto ha cagionato, in un panorama nazionale contraddistinto da un evento sismico di rilevante gravità ogni cinque anni. Come rilevato dai dati del Centro Studi del CNI, sono almeno 21,5 i milioni di persone che abitano in aree del Paese esposte a rischio sismico molto o abbastanza elevato, e almeno altri 19 milioni in zone comunque non sicure (come l'Emilia). Considerate le condizioni del patrimonio edilizio nazionale in rapporto all'età dei fabbricati, la stima del costo delle opere di risanamento e messa in sicurezza statica necessarie per almeno 12 milioni di immobili ammonta a non meno di 93 miliardi di euro.

Nel momento in cui l'Italia si avvia ad affrontare un lungo ed impegnativo percorso di messa in sicurezza del proprio patrimonio abitativo, l'impatto economico di qualsiasi intervento in materia edilizia assume rilevanza primaria nelle scelte del legislatore; ed anche il costo delle misure di sicurezza richieste deve essere proporzionale tanto alla dimensione numerica dei soggetti tutelati, quanto al grado del rischio cui essi sono esposti.

Se dunque una generalizzata opera di bonifica è stata già esclusa dal legislatore con la Legge 177/2012, e se tuttavia gli strumenti scelti con la stessa legge rischiano di condurre esattamente al risultato che si è ritenuto di escludere, esiste una terza via?

Probabilmente sì, se si avrà la capacità di fare adeguato uso dei dati disponibili.

Non è sicuramente impraticabile l'ipotesi di una zonizzazione "bellica" del territorio nazionale, così che sia il legislatore stesso a compiere la valutazione del grado di rischio e definire le tipologie di intervento. Il criterio della zonizzazione e di una disciplina di tutela graduale, del resto, è ben noto al nostro ordinamento, che lo ha utilizzato proprio nella materia sismica in cui certamente l'esigenza di tutela delle persone assume connotati anche numerici di gran lunga superiori. Si può procedere attivamente alla creazione della banca dati di cui parla l'interpello ministeriale, attribuendole valenza normativa, imponendo la bonifica dove i dati ufficiali dicono che serve senz'altro e condizionandola negli altri casi a criteri oggettivi.

In ogni caso, con o senza zonizzazione, si possono senz'altro definire protocolli di indagine oggettivi per valutare il grado di necessità della bonifica bellica, demandando la valutazione del rischio a procedure di riscontrabile impiego e non ad improbabili e non meglio precisate ricerche storiche di sicuramente incerto risultato.

Il rispetto dei protocolli da parte del professionista varrebbe a comprovare la sua piena diligenza professionale ed a liberarlo, come ora accade invece, dalle incolpevoli responsabilità per un margine di ignoto che nessuna diligenza può vincere.