

## AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

Gazzetta Ufficiale n. 24 del 31- 01- 2000

### COMUNICATO

#### Norme di sicurezza nei cantieri

Con esposto pervenuto il 23 novembre 1999 le organizzazioni sindacali FILLEA/CGIL, FENEAL/UIL, FILCA/CISL esponevano una situazione di mancata osservanza delle norme di sicurezza nei cantieri edili e l'esame della normativa evidenziava una situazione

di incertezza circa in termini in cui debbono essere applicate coerenti misure, situazione che richiede un intervento dell'Autorita'

che offra alle amministrazioni appaltatrici e alle imprese chiari elementi di riferimento per l'adempimento dei relativi obblighi, di

particolare significazione sociale.

In base alla normativa vigente, e' da ritenere quanto segue:

1. La mancata emanazione del regolamento governativo in materia di piani di sicurezza nei cantieri, di cui all'art. 31, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni (legge quadro sui lavori pubblici), non esclude l'immediata

vigenza delle norme dettate in materia di sicurezza dalla legge stessa, quali

risultanti dalle indicazioni contenute nella legge 18 novembre 1998,

n. 415.

2. Fermi restando, pertanto, per il periodo antecedente, gli obblighi in materia di sicurezza imposti dalla normativa al momento

vigente, a decorrere dalla data di entrata in vigore della indicata

legge 18 novembre 1998, n. 415, le amministrazioni appaltanti hanno

l'obbligo di evidenziare nei bandi di gara gli oneri relativi ai piani di sicurezza, oneri da ritenersi non soggetti a ribasso d'asta.

3. Pur in mancanza di parametri normativi di riferimento e che saranno precisati nel regolamento di cui al punto 1, alla determinazione degli oneri suddetti, le stazioni appaltanti devono provvedere caso per caso, in maniera non elusiva delle prescrizioni

normative, sulla base della specificita' dei lavori ed in ogni caso

nei limiti dei contenuti minimi dei piani.

4. Alle disposizioni vigenti, e come in precedenza individuate, vanno conformati i bandi in corso di definizione; laddove, per i bandi gia' definiti, dovranno comunque essere adottate le opportune

misure atte a garantire la sicurezza dei lavoratori nelle

lavorazioni  
in atto.

5. Ne consegue la illegittimità dei bandi che non contengono la predetta indicazione o che prevedano oneri in misura inadeguata e pertanto comportanti un'applicazione elusiva alle prescrizioni normative.

Cio' in base alle seguenti considerazioni:

1. L'obbligo di assicurare un ambiente di lavoro che garantisca l'incolumità fisica degli addetti, per le opere pubbliche, ha avuto, per la prima volta, enunciazione generale con l'art. 18, commi 7 e 8, della legge 19 marzo 1990, n. 55. La norma ha previsto una serie di adempimenti a carico dell'appaltatore tenuto, tra l'altro, ad adottare un piano di sicurezza da coordinare, eventualmente, con analoghi piani redatti dai possibili subcontraenti o subappaltatori operanti nei cantieri.

Era previsto un indiretto coinvolgimento e responsabilizzazione anche dell'amministrazione committente, che era tenuta preventivamente ad acquisire il piano per tenerlo a disposizione delle autorità preposte ai controlli.

Responsabile diretto della attuazione del piano di sicurezza era il direttore tecnico di cantiere.

Il coinvolgimento del committente in materia di sicurezza nei cantieri veniva, peraltro, accentuato con l'art. 24 del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, attuativo della direttiva comunitaria 89/440/CEE relativa alle procedure di aggiudicazione degli appalti di importo superiore ai 5 milioni di ECU. Con tale disposizione si stabiliva, infatti, che le stazioni appaltanti dovessero richiedere ai partecipanti alle gare di dichiarare di avere tenuto conto, nella predisposizione delle offerte, degli oneri correlati agli obblighi derivanti dalle disposizioni di legge in tema

di sicurezza vigenti nei luoghi ove erano eseguiti i lavori.

2. Successivamente, con il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, veniva emanata, in attuazione di alcune direttive comunitarie in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, una regolamentazione generale della materia della sicurezza e che, tra l'altro, equiparava i datori di lavoro pubblici e privati quanto all'osservanza degli obblighi al riguardo previsti nel decreto. Seguiva il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, di attuazione della direttiva comunitaria n. 92/54/CEE concernente le misure minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei e mobili, che rinviava all'osservanza dei principi e delle misure generali indicati nel precedente decreto meglio definendo la materia e spostando, tuttavia, sul committente, pubblico o privato

che fosse, la principale responsabilita' in materia di sicurezza, imponendogli di predisporre piani di sicurezza e di coordinamento da elaborare unitamente alla progettazione esecutiva dell'opera ed ancor prima della individuazione delle imprese cui affidare i lavori. Il coinvolgimento del committente, poi, non riguardava la sola fase della progettazione, bensì anche quella successiva di esecuzione dei lavori. Era prevista, infatti, l'indicazione da parte del committente medesimo, oltre che di un coordinatore della sicurezza in fase di progettazione, anche di un coordinatore della sicurezza nella fase di esecuzione dell'opera; con attribuzione ad entrambi di competenze concretamente operative e tese ad individuare le effettive misure necessarie a prevenire gli infortuni. In definitiva, pertanto, si può dire, che sulla base della disciplina contenuta nei due indicati decreti legislativi, è stato ribaltato il principio, in precedenza operante, e secondo cui responsabile sostanziale della sicurezza era il solo appaltatore e non anche il committente che risulta, invece, ora direttamente e specificamente coinvolto sin dalla fase della progettazione dell'opera. Da sottolineare al riguardo, poi, che, ai sensi degli art. 12, comma 2, e art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 494/1996, per il settore pubblico, le disposizioni contenute nel medesimo decreto si applicano fino alla emanazione del regolamento in materia di piani di sicurezza previsto dall'art. 31, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 ed attualmente, come già rilevato, non ancora emanato.

3. È da ritenere che la previsione di cui agli indicati decreti legislativi circa, in particolare, l'obbligo per il committente (art. 4, comma 1, decreto legislativo n. 494/1996) della predisposizione di un piano di sicurezza e di coordinamento, ovvero, per i lavori particolarmente complessi, di un piano generale di sicurezza, abbia assorbito, implicitamente abrogandola, la disposizione di cui al menzionato art. 18 della legge n. 55/1990 relativo al piano della sicurezza fisica dei lavoratori cui era tenuto l'appaltatore (in tali sensi si è anche espressa la circolare del Ministero del lavoro n. 41/1997 del 18 marzo 1997). Ed ancorché sia da precisare che detta abrogazione non possa considerarsi, tuttavia, sussistente nelle ipotesi in cui non ricorrano

concretamente le condizioni per l'applicazione dell'indicato decreto

legislativo 494/1996 (conforme parere del Consiglio di Stato n. 1533

del 10 luglio 1997 e circolare dello stesso indicato Ministero del lavoro n. 30/1998 del 5 marzo 1998).

4. Con la legge 18 novembre 1998, n. 415 sono state introdotte, infine, alcune modifiche al delineato sistema. In particolare, e' stata prevista la facolta' per l'appaltatore e per il concessionario

di redigere e consegnare alla stazione appaltante e al concedente proposte di integrazione del piano di sicurezza ove predisposto dal

committente, ovvero un suo piano di sicurezza sostitutivo di quelli

del committente ove non obbligatori (con implicita confermata reviviscenza, in tale seconda ipotesi, dell'obbligo di cui all'indicato art. 18 della legge n. 55/1990).

E' stato, poi, stabilito che l'appaltatore o il concessionario sono tenuti comunque a predisporre un piano operativo di sicurezza complementare e di dettaglio rispetto a quelli di competenza del committente e contenente l'indicazione delle concrete proposte operative riguardanti i singoli cantieri.

E' previsto, altresì, che gli indicati atti relativi alla sicurezza devono essere considerati come parti integranti del contratto di appalto; ed infine, e' stabilito che gli oneri relativi

alla sicurezza devono essere indicati nel bando di gara e non sono soggetti a ribasso.

5. Sulla base di quanto precede, si puo' ritenere che, allo stato - pur in mancanza del previsto regolamento generale sulle misure minime di sicurezza nei lavori pubblici - la normativa in materia di sicurezza nei cantieri appare sufficientemente chiara e delineata anche per quanto riguarda il settore delle opere pubbliche,

dovendo applicarsi allo stesso tutte le disposizioni di cui ai menzionati decreti legislativi n. 626/1994 e n. 494/1996 relative ai

piani di sicurezza. A tale conclusione induce, innanzitutto, la considerazione relativa alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 494/1996 attuativo della direttiva comunitaria n. 92/57 CEE, che ha generalizzato l'obbligo dei piani di sicurezza e che e' successiva a quella di cui alla legge 3 giugno 1995, n. 216,

che gia' prevedeva il rinvio alla disciplina regolamentare per la parametrizzazione dei relativi costi; vale, inoltre, la considerazione

che l'emananda disciplina regolamentare, ai sensi di quanto disposto

dal primo comma dell'art 31 della legge quadro sui lavori pubblici,

dovra' essere comunque adottata "in conformita' alle direttive

89/391

CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, 92/57 CEE del Consiglio,  
del

24 giugno 1992, e alla relativa normativa nazionale di recepimento

, sicche' non potra' mai incidere il contenuto minimo dei piani. Al  
che

si aggiunge la considerazione che trattasi di materia di elevata  
rilevanza sociale oggetto di disciplina a livello comunitario, la  
cui

applicazione non puo' essere condizionata da adempimenti interni  
correlati ad esigenze di tipo meramente economico.

Consegue quindi anche la necessita' che siano attualmente le  
amministrazioni appaltanti a dover provvedere alla individuazione  
ed

alla evidenziazione nei bandi di gara degli oneri relativi alla  
attuazione degli anzidetti piani di sicurezza; oneri che saranno  
determinati dalla amministrazione medesima tenendo conto delle  
specifiche esigenze di cantiere e che dovranno, in ogni caso,  
essere

fissati in maniera adeguata e tale da non implicare elusione delle  
prescrizioni in essi contenute.