

DETERMINAZIONE n. 12/99 del 15 dicembre 1999

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 i termini in cui debbono essere applicate coerenti misure, situazione che richiede un intervento dell'Autorità 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, è da ritenere quanto segue:

- 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.
- 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.
 - 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 specificità dei lavori ed in ogni caso nei limiti dei contenuti minimi dei piani.
 - Alle disposizioni vigenti, e come in precedenza individuate, vanno conformati i bandi in corso di definizione; laddove, per i bandi già definiti, dovranno comunque essere adottate le opportune misure atte a garantire la sicurezza dei lavoratori nelle lavorazioni in atto.
 - 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.

Ciò in base alle seguenti considerazioni.

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, comma 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.

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 responsabilità 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 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.

E' da ritenere che la previsione di cui agli indicati decreti legislativi circa, in particolare, l'obbligo per il committente (art. 4, comma 1, d. lgs. 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 1 luglio 1997 e circolare dello stesso indicato Ministero del lavoro n. 30/1998 del 5 marzo 1998).

Con la legge 18 novembre 1998, n.415 sono state introdotte, infine, alcune modifiche al delineato sistema. In particolare, è stata prevista la facoltà 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, è stabilito che gli oneri relativi alla sicurezza devono essere indicati nel bando di gara e non sono soggetti a ribasso.

Sulla base di quanto precede, si può 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 è successiva a quella di cui alla legge 2 giugno 1995, n. 216 che già 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 comma 1 dell'art. 31 della legge quadro sui lavori pubblici, dovrà essere comunque adottata " in conformità 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", sicché non potrà mai incidere sul 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 può essere condizionata da adempimenti interni correlati ad esigenze di tipo meramente economico.

Consegue quindi anche la necessità 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.

Il Presidente