

Carenze del Piano di sicurezza e coordinamento

Premesso:

E' pervenuta a questa Autorità una richiesta di parere formulata dall'ANIEM, e relativa alla salute e sicurezza dei lavoratori. E' stato chiesto se, in caso di previsione parziale e sottostima dei costi delle misure di sicurezza, possa configurarsi l'ipotesi di carenza progettuale, suscettibile di integrazioni in corso d'opera.

Stante il carattere generale della problematica in questione, si è ritenuto di chiedere il contributo dei firmatari dei Protocolli d'intesa con questa Autorità, i quali, anche in sede di audizione del 15/01/03, hanno formulato le proprie valutazioni, ovvero hanno rassegnato successive apposite memorie.

Ritenuto di diritto

In relazione alla fattispecie, deve in primo luogo evidenziarsi, che l'eventuale carenza del Piano di sicurezza e coordinamento, non è riconducibile a nessuna delle ipotesi legittimanti l'adozione di una variante in corso d'opera ai sensi dell'art. 25 co. 1 lett. d) della L.109/94.

Tale articolo, infatti, al comma 5-bis, contiene un'elencazione chiara e tassativa delle fattispecie ricomprese nell'ipotesi di errore o omissione progettuale, e tra queste risulta assente l'enunciazione delle carenze al piano di sicurezza e coordinamento. Si rileva, peraltro, come il citato comma 5 bis chiarisce espressamente che la definizione ivi contenuta di errori od omissioni progettuali è dettata "ai fini del presente articolo", ossia ai fini dell'ammissione delle varianti in corso d'opera. In considerazione di ciò, la lettera d) co. 1 dell'art. 25 non colpisce l'errore o l'omissione del progettista in sé, ma solo quegli errori o quelle omissioni che siano tali da pregiudicare, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione. Stante la specifica finalità della disciplina sopra richiamata, non sembra possibile ritenerla applicabile, né per analogia né per interpretazione estensiva, alla prospettata ipotesi di un piano di sicurezza che risulti deficitario dal punto di vista tecnico. La suddetta ipotesi, sembra invece riconducibile alla disposizione di cui al comma 3 del suddetto art. 25, nella parte in cui stabilisce che sono "...ammesse, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, sempreché non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento relativo a tali varianti non può superare il 5 per cento dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera".

Le ragioni che inducono a ritenere ammissibile la suddetta ricostruzione sono quelle di seguito riportate.

In primo luogo, deve richiamarsi l'art. 12 comma 1 del D.Lgs. n. 494/96 il quale definisce analiticamente i contenuti del piano di sicurezza e di coordinamento; quest'ultimo, infatti, deve contenere in particolare: l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi e le conseguenti procedure esecutive, gli apprestamenti e le attrezzature atti a garantire, per tutta la durata dei lavori, il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori nonché la stima dei relativi costi.

In secondo luogo, si evidenzia che l'art. 31 commi 1 bis e 2 bis L. 109/94 e s.m., stabilisce che le imprese appaltatrici, sia prima dell'inizio dei lavori, sia durante lo svolgimento degli stessi, possono presentare al coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione dei lavori (figura disciplinata dal D.Lgs. 494/96), proposte di modificazioni o integrazioni al piano di sicurezza e coordinamento; è quanto previsto, altresì, dal comma 5 dell'art. 12 del D.Lgs. n. 494/96, in base al quale "l'impresa che si aggiudica i lavori può presentare al coordinatore per l'esecuzione proposte di integrazione al piano di sicurezza e di coordinamento, ove ritenga di poter meglio garantire la sicurezza nel cantiere sulla base della propria esperienza". Infine, si richiama l'art. 127 comma 2 lett. b) del DPR 554/99, che include tra le funzioni del Coordinatore per l'esecuzione dei lavori, l'adeguamento dei piani di sicurezza e del relativo fascicolo, in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute.

In merito alle suddette norme, si osserva che le stesse riguardano i meri assestamenti o correttivi resi necessari per meglio adeguare, con aspetti di dettaglio, il piano di sicurezza e coordinamento alla realtà specifica di cantiere, e dai quali non derivano ulteriori oneri a carico dell'appaltatore, oltre a quelli preventivamente stimati. Ciò anche in considerazione del fatto che le disposizioni richiamate sembrano fare riferimento a modificazioni non quantificabili economicamente e destinate, quindi, a non incidere "ulteriormente" sui costi di sicurezza stimati.

Peraltro, il suddetto assunto è avvalorato dal comma 5 dell'art. 12 del D.Lgs. n. 494/96, nella parte in cui stabilisce che "in nessun caso, le eventuali integrazioni possono giustificare modifiche o adeguamento dei prezzi pattuiti".

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che per "carenza" del piano di sicurezza e coordinamento, debbano intendersi, non già i meri assestamenti o correttivi, sopra illustrati, ma solo ed esclusivamente i "nuovi apprestamenti", ovvero le "ulteriori" misure di sicurezza, non contemplati nel relativo piano, ma che il direttore dei lavori ed il responsabile del procedimento ritengono necessari, per propria valutazione o su segnalazione dell'appaltatore, al fine di risolvere situazioni di pericolosità non previste ab origine, e che dovranno essere effettivamente realizzati dall'appaltatore. Solo in tal senso può ammettersi l'ipotesi di una carenza del piano di sicurezza e coordinamento, dalla quale derivino dei costi ulteriori rispetto a quelli preventivati per la sicurezza.

Al fine di stabilire il modo in cui simili ulteriori somme devono essere inserite nella contabilità dei lavori, deve preliminarmente richiamarsi la determinazione n. 2/2001 di questa Autorità, dalla quale si evince che la stima complessiva delle spese di sicurezza si compone di due parti, una parte compresa nel prezzo unitario delle singole lavorazioni ed una parte di spese c.d. speciali non incluse nei prezzi, la cui somma rappresenta il costo della

sicurezza non soggetto a ribasso. Entrambe le spese devono essere determinate dal progettista. Nel caso degli oneri inclusi nei prezzi, il progettista determina analiticamente la quota di detti oneri. Nel caso di oneri c.d. speciali, il progettista procede ad un computo metrico degli stessi. La somma degli oneri di sicurezza "speciali" e di quelli inclusi nei prezzi, porta alla determinazione delle spese complessive della sicurezza SCS e, di conseguenza, anche di IS (incidenza media della sicurezza).

In merito a quanto sopra, si precisa in primo luogo che mentre la parte delle spese di sicurezza relativa alle singole lavorazioni è ancorata direttamente all'esecuzione dell'opera, quella afferente agli oneri c.d. speciali può subire delle variazioni; conseguentemente, è in quest'ultima che possono ricondursi le "ulteriori spese" necessarie per far fronte ai "nuovi apprestamenti" dovuti alla carenza del Piano di sicurezza e coordinamento, mediante aggiornamento del relativo computo metrico.

Il metodo attraverso il quale conseguire una simile variazione, è quello di cui all'art. 136 del DPR 554/99, il quale disciplina la determinazione e l'approvazione dei nuovi prezzi, prevedendo peraltro che gli stessi vengano determinati in contraddittorio tra il direttore dei lavori e l'appaltatore, ed approvati dal responsabile del procedimento; ove comportino maggiori spese rispetto alle somme previste nel quadro economico, essi sono approvati dalla stazione appaltante su proposta del responsabile del procedimento prima di essere ammessi nella contabilità dei lavori.

Peraltro, si osserva come l'eccezione relativa alla carenza de qua, dovrebbe essere sollevata dall'appaltatore nel momento in cui, ai sensi delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 494/96, lo stesso redige il Piano Operativo di Sicurezza, e comunque prima dell'accettazione del Piano di sicurezza e coordinamento. E' in questo momento, infatti, che sicuramente possono rilevarsi le carenze "sostanziali" del piano di sicurezza e coordinamento predisposto dalla stazione appaltante.

Deve, infine, rilevarsi che sarà onere del responsabile del procedimento, il quale è altresì tenuto alla validazione del progetto esecutivo ai sensi dell'art. 47 del DPR 554/99, valutare se le carenze "sostanziali" del Piano di sicurezza e coordinamento siano riconducibili all'ipotesi di "errore progettuale", ovvero se ritenga che le stesse potevano essere previste dal progettista, in fase di progettazione esecutiva.

Una simile valutazione assume carattere rilevante, atteso che solo nel primo caso, per la copertura dei relativi oneri aggiuntivi, sarebbe legittimato il ricorso all'apposita polizza del progettista (deliberazione n. 181/2002), con la precisazione che nel caso in cui l'errore sia commesso da un progettista interno, non essendo quest'ultimo assicurato anche per una simile eventualità, allo stesso potranno applicarsi le sole norme in materia di responsabilità professionale.

Dalle considerazioni svolte, segue che:

- il piano di sicurezza e coordinamento può considerarsi carente solo ed esclusivamente per quanto riguarda i "nuovi apprestamenti", ovvero le ulteriori misure di sicurezza, non contemplati nel relativo piano;
- le spese necessarie per far fronte ai "nuovi apprestamenti", sono riconducibili ai c.d. oneri speciali, di cui si compongono le spese complessive della sicurezza, previo aggiornamento del relativo computo metrico, ed i relativi prezzi possono individuarsi mediante ricorso alla procedura di cui all'art. 136 del D.P.R. 554/99;
- è onere del responsabile del procedimento, valutare se le carenze "sostanziali" del Piano di sicurezza e coordinamento siano riconducibili all'ipotesi di "errore progettuale", ovvero se le stesse potevano essere previste dal progettista in fase di progettazione esecutiva.