

Segnalazione al Governo ed al Parlamento

(ai sensi dell'Art. 6, comma 7, lett. E ed F, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

Premesse

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'articolo 6 del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), a mezzo della presente segnalazione, intende formulare alcune osservazioni in merito alle vigenti disposizioni in materia di sicurezza, con particolare riferimento alla disciplina concernente la validazione dei piani di sicurezza dei cantieri e la verifica delle strutture provvisorie di particolare importanza statica.

L'iniziativa è sorta in esito ad un'indagine svolta nell'ambito delle attività sulla sicurezza nei cantieri attivata da un gruppo tecnico insediato presso questa Autorità e composto dai soggetti istituzionalmente interessati alla sicurezza nei luoghi di lavoro (INPS, INAIL, Casse Edili, Organizzazioni Sindacali, ANCE, ecc.).

Nell'ambito del suddetto gruppo tecnico è stato rilevato, mediante l'analisi dei piani di sicurezza degli appalti in cui si sono verificati incidenti mortali, che la predisposizione dei piani di sicurezza è risultata più formale che sostanziale; in altre parole è stato rilevato che la stesura dei piani di sicurezza è attuata in maniera automatizzata sulla base dell'elenco dei lavori o dei computi metrici senza una particolare attenzione allo specifico cantiere.

Altre carenze normative che incidono sui livelli di sicurezza dei cantieri sono state desunte dagli incidenti registrati e si riferiscono alle fasi realizzative delle opere. Sarebbe pertanto opportuno individuare efficaci rimedi, di tutela e prevenzione, in considerazione anche degli elevati costi sociali che derivano dagli infortuni.

Al riguardo, particolare importanza riveste il caso del recente crollo di uno dei viadotti in fase di costruzione nel tratto stradale Catania-Siracusa che ha provocato il decesso di un operaio e numerosi feriti tra gli addetti al cantiere.

Sul tragico evento questa Autorità ha avviato un'accurata indagine al fine di valutare il rispetto e la completezza delle norme di settore.

Le risultanze istruttorie di detta indagine, indipendentemente dalle cause effettive dell'incidente, unitamente agli studi eseguiti in materia dal gruppo tecnico sopra citato, hanno fatto emergere specifiche patologie cui sembra opportuno richiamare l'attenzione delle Autorità in indirizzo per le eventuali iniziative di competenza.

Per quanto riguarda le opere provvisorie, si è potuto constatare che in alcuni casi queste assolvono -da un punto di vista statico- ad una funzione analoga a quella delle opere definitive, come nel caso dei lavori di realizzazione del viadotto Porcaria, oggetto del crollo, con la conseguenza che il diverso regime normativo che disciplina le suddette strutture appare immotivato e, in ogni caso, presenta ricadute negative in termini di sicurezza dei luoghi di lavoro.

Il dato normativo di riferimento delle opere provvisorie di sostegno si rinviene nel D.P.R. n. 164/56, nel D.P.R. 459/96, nel D.lgs. n. 235/2003 e nella Circolare Min. LL.PP. n. 46/2000.

Dette norme pongono a carico dell'appaltatore la verifica della stabilità e resistenza delle anzidette strutture, che devono essere adeguate alla natura delle opere da eseguire anche con riferimento all'ambiente in cui le opere stesse devono essere costruite.

I disegni ed i calcoli statici sono posti a disposizione delle autorità di vigilanza competenti unitamente alla copia del libretto di cui alla autorizzazione ministeriale all'uso delle strutture.

Tali disposizioni non prevedono un controllo preventivo e/o un'approvazione da parte dell'Ente Appaltante, né una verifica eseguita da organi terzi ed estranei all'appalto.

Questa circostanza si desume espressamente dall'Art. 35 del D.P.R. n. 554/99,

riguardante il progetto esecutivo, che stabilisce che “restano esclusi (dal progetto esecutivo) soltanto i piani operativi di cantiere, i piani di approvvigionamenti, nonché i calcoli e i grafici relativi alle opere provvisionali”.

Le attuali norme riguardano le strutture definitive per le quali viene richiesto, oltre al collaudo statico ai sensi della L. n. 1086/71, anche l’inoltro all’Ufficio del Genio Civile competente ai fini dell’ottenimento del preventivo nulla osta previsto dalla L. n. 64/74.

Ciò rappresenta un limite delle attuali norme in presenza di strutture provvisorie di notevole importanza e complessità in rapporto alle loro dimensioni ed ai carichi da sopportare.

In questo caso, infatti, la sicurezza degli addetti al cantiere è garantita anche dalla stabilità delle strutture in fase di esecuzione, direttamente correlata, quest’ultima, alla portanza statica delle opere (provvisionali) di sostegno.

A titolo esemplificativo, deve rilevarsi come le torri provvisorie interessate dal crollo del viadotto della strada Catania - Siracusa assumevano, ancorché per un periodo limitato, una funzione portante per l’intero impalcato.

Da ciò l’esigenza di una verifica, da parte di un tecnico diverso dal progettista, della corretta esecuzione delle opere provvisorie prima del loro utilizzo.

Infatti, dal tenore letterale delle norme di cui agli artt. 1 e 7 della L. n. 1086/71, che prevedono il collaudo statico delle opere a struttura metallica, non è dato evincere alcun riferimento esplicito alle opere cosiddette provvisionali, essendo queste ultime oggetto delle specifiche normative sopra richiamate.

Tra l’altro poiché l’Art. 4 della L. n. 1086/71 prevede espressamente la denuncia dei lavori delle strutture portanti al Genio Civile competente, sembrerebbe che le opere provvisionali siano escluse dall’ambito di applicazione della suddetta legge atteso che la Circolare esplicativa Min. LL.PP. n. 46 dell’11/07/2000 - in materia di verifiche di sicurezza dei ponteggi metallici fissi di cui all’Art. 30 del DPR 164/1956- non prevede il deposito presso il Genio Civile del progetto e del calcolo delle strutture.

Questi ultimi, infatti, vanno tenuti in cantiere e posti a disposizione degli organi di controllo.

Per quanto riguarda il piano di sicurezza e coordinamento, parte integrante del progetto esecutivo ai sensi dell’Art. 41 del D.P.R. 554/99, è stato rilevato che il Regolamento non prevede una specifica verifica dei contenuti all’atto della validazione del progetto da parte del responsabile del procedimento (Art. 47, DPR 554/99).

Questa disposizione pone la validazione degli elaborati riguardanti i piani di sicurezza in una posizione di secondaria importanza rispetto ai rimanenti elaborati del progetto esecutivo. In altre parole c’è una carenza normativa che risiede nel fatto che il Responsabile Unico del Procedimento deve porre particolare attenzione ai documenti espressamente elencati dalla norma citata tra i quali non figurano gli elaborati del Piano di Sicurezza e Coordinamento.

Conclusioni e proposte.

I piani di sicurezza e coordinamento esaminati e riguardanti cantieri in cui si sono verificati incidenti mortali, ultimo quello del viadotto del tratto stradale Catania - Siracusa, hanno fatto emergere alcune problematiche di carattere generale connesse alla validazione dei piani di sicurezza e alla verifica delle strutture provvisionali di particolare importanza statica.

Le opere provvisionali di una certa importanza statica non sono soggette ad alcuna verifica riguardante la corretta esecuzione - da parte di un tecnico diverso dal progettista - prima del loro utilizzo, come invece è richiesto per le opere definitive ai sensi della L. n. 1086/71.

Da ciò il principale limite delle norme vigenti in materia, soprattutto con riferimento alle ricadute in termini di sicurezza dei lavoratori impiegati nei cantieri.

Inoltre, il D.P.R. n. 554/99 pone il piano di sicurezza, che è parte integrante del progetto

esecutivo, in una posizione di secondaria importanza rispetto ai rimanenti elaborati progettuali per i quali il RUP invece deve prestare particolare attenzione in sede di validazione del progetto (artt. 41 e 47 del D.P.R. n. 554/99).

In conclusione, l'Autorità auspica che il Parlamento ed il Governo, nel riesaminare le normative vigenti in materia di opere provvisorie e di sicurezza nei cantieri, tengano in adeguata considerazione le suesposte osservazioni al fine di assicurare idonei livelli di sicurezza degli addetti ai cantieri introducendo specifiche disposizioni tese ad eliminare le lacune evidenziate. In particolare si ritiene opportuna l'introduzione di una specifica norma sulle opere provvisorie di rilevante importanza statica che stabilisca la verifica strutturale prima del loro utilizzo. Inoltre per quanto riguarda l'esecuzione delle opere pubbliche, sarebbe opportuno integrare l'Art. 47 del DPR 554/99 prevedendo, in sede di validazione da parte del Responsabile del Procedimento, la verifica del Piano di Sicurezza e Coordinamento.

Il Consigliere Relatore: Alessandro Botto

Il Presidente: Alfonso M. Rossi Brigante