

Estratto da:

ANNO XII - N. 1-2 GENNAIO-GIUGNO 1998

RIVISTA TRIMESTRALE DI
DIRITTO PENALE DELL'ECONOMIA

CEDAM

Giovanni Scudier
avvocato in Padova

*Sicurezza del lavoro nei cantieri e appalti di lavori pubblici
dal D.LGS. 14 agosto 1996, n. 494 alla legge
18 novembre 1998, n. 415 («Merloni-ter»)*

SICUREZZA DEL LAVORO NEI CANTIERI E APPALTI DI LAVORI PUBBLICI
DAL D.LGS. 14 AGOSTO 1996, N. 494 ALLA LEGGE 18 NOVEMBRE 1998,
N. 415 («MERLONI-TER»)

1. *Premessa*

La legge 18 novembre 1998, n.415, contenente «Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n.109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici»⁽¹⁾, comunemente nota come «Merloni-ter», ha introdotto rilevanti novità anche per quanto concerne la tutela della salute e la sicurezza del lavoro nei cantieri relativi ad appalti pubblici.

Scopo di queste note è di esaminare e approfondire queste novità, e ciò per almeno tre ragioni.

Innanzitutto, se anche le disposizioni in materia di sicurezza nei cantieri contenute nella «Merloni-ter» hanno natura speciale, in quanto applicabili esclusivamente agli appalti di lavori pubblici⁽²⁾, si tratta comunque di un ambito di applicazione molto esteso, ed inoltre caratterizzato dalla presenza di cantieri nei quali le problematiche prevenzionali sono particolarmente rilevanti, vuoi per la dimensione degli appalti, vuoi per una struttura dei soggetti coinvolti spesso più articolata, vuoi per la previgenza di una normativa specifica sconosciuta al settore privato⁽³⁾.

In secondo luogo, la legge n. 415/98 rappresenta il primo provvedimento con il quale il legislatore è tornato ad occuparsi, dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 494/96⁽⁴⁾, di sicurezza ed igiene nei cantieri temporanei o mobili: vi si

⁽¹⁾ G.U. 4.12.1998, n. 284.

⁽²⁾ Si intendono tali gli appalti aventi ad oggetto le attività di cui all'art. 2, comma 1, se affidate dai soggetti di cui all'art. 2, comma 2 della legge n. 109/94, come da ultimo modificata dall'art. 1 della legge n. 415/98. Su questa parte della riforma v. TASSAN MAZZOCCO-ANGELI-ZOPPOLATO, *Legge quadro sui lavori pubblici (Merloni-ter). Commento alla Legge 18 novembre 1998, n. 415*, Milano, 1999; CARINGELLA (a cura di), *Commentario alla nuova legge quadro sui lavori pubblici*, Milano, 1999.

⁽³⁾ Il riferimento è naturalmente all'art. 18, comma 8 della legge 23 marzo 1990, n. 55, ai sensi del quale «Le stazioni committenti stabiliscono a carico delle imprese esecutrici l'obbligo di predisporre, prima dell'inizio dei lavori, il piano delle misure per la sicurezza fisica dei lavoratori». Sui contenuti del piano di sicurezza in questione, v. ARCANGELI, *Commento all'art. 31 - Piani di sicurezza*, in CARULLO-CLARIZIA (a cura di), *La legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994 n. 109*, Padova, 1994, 605.

⁽⁴⁾ Sui contenuti del d.lgs. n. 494/96 e sulle problematiche da esso determinate v. VENEZIANI, *Infortuni sul lavoro e responsabilità per omesso impedimento dell'evento: problemi attuali*, in questa *Rivista*, 1998, 493; PANAGIA, *Tendenze e controtendenze nel diritto penale del lavoro: i decreti legislativi 626/1994 e 494/1996*, *ivi*, 185; GIGLIOTTI, *I reati previsti dal D.Lg. 14 agosto 1996, n. 494 in materia di sicurezza nei cantieri*, in *Cass.pen.*, 1998, 771; DE FALCO, *Il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 e la sicurezza nei cantieri*, *ibidem*, 1997, 2931; SOPRA-

possono cercare, pertanto, conferme o smentite alle diverse interpretazioni cui quel testo normativo, certo non felicissimo⁽⁵⁾, ha lasciato spazio e che i successivi pronunciamenti ministeriali⁽⁶⁾ non hanno certo contribuito a chiarire.

Da ultimo, è noto che il Governo è stato delegato ad emanare, entro il 20 agosto 1999, «disposizioni integrative e correttive» del d.lgs. n. 494/96⁽⁷⁾; l'esame delle recenti disposizioni della «Merloni-ter» in materia di sicurezza nei cantieri, che in certo qual modo anticipano quelle integrazioni e correzioni, si pone perciò, anche in una diversa prospettiva *de jure condendo*, come interessante chiave di lettura per provare a delineare le direzioni verso le quali potrebbe orientarsi la prossima novella.

2. Le disposizioni della legge «Merloni-ter» in materia di sicurezza ed igiene del lavoro

La necessità di adeguare il testo della legge-quadro sugli appalti di lavori pubblici alle novità legislative in materia di sicurezza nei cantieri, e segnatamente ai nuovi obblighi introdotti dal d.lgs. n. 494/96, ha comportato la modificazione di numerosi articoli da parte della legge n. 415/98.

L'attuale art. 7, comma 4 della legge-quadro, nel demandare al regolamento di attuazione di cui all'art. 3 la disciplina delle ulteriori funzioni del responsabile del procedimento, prevede che dovranno essere coordinati con esse «i compiti, le funzioni e responsabilità del direttore dei lavori e dei coordinatori in materia di salute e di sicurezza durante la progettazione e durante l'esecuzione dei lavori, previsti dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, e successive modificazioni».

NI, *Le interpretazioni del «Decreto Cantieri»*, in *Igiene, secur., lav.*, 1998, 101; SOPRANI, *Nozione di impresa e lavoro autonomo*, *ibidem*, 1998, 8; CASERTA-COSIO-LEONARDI, *Sicurezza nei cantieri temporanei o mobili. Evoluzione e applicazione della normativa*, *ibidem*, 1998, inserto nel n. 1; STOLFA, *Sicurezza sui lavori nei cantieri: nuovi chiarimenti*, *ibidem*, 1998, 177. Per quanto attiene più specificamente al tema delle presenti note, v. SOPRANI, *La nuova legge sugli appalti pubblici. Riflessi sul D.Lgs. n. 494/96*, *ibidem*, 1998, inserto nel numero 3; BELLA, *Commento all'art. 31 - (Piani di sicurezza)*, in CARINGELLA (a cura di), *Commentario alla nuova legge quadro sui lavori pubblici*, cit., 947.

(5) Le «obiettive difficoltà interpretative di alcuni aspetti del decreto» e la «generalizzata incertezza dovuta al tenore stesso delle disposizioni che danno adito a dubbi e perplessità anziché offrire un quadro di riferimento normativo chiaro ed inequivoco» sono richiamate anche da GIGLIOTTI, *I reati previsti*, cit., 711.

(6) Si vedano le circolari del Ministero del Lavoro n. 41/97 del 18.3.1997 (in G.U. 1.4.1997 n. 75), n. 73/97 del 30.5.1997 (in G.U. 26.6.1997 n. 147) e n. 30/98 del 5.3.1998 (in G.U. 9.4.1998 n. 83). Sul contenuto delle circolari v. SOPRANI, *Le interpretazioni*, cit., 101, e STOLFA, *Sicurezza sul lavoro e nei cantieri: nuovi chiarimenti*, cit., 117.

(7) L'art. 1, comma 6 della legge 24 aprile 1998, n. 128, Legge Comunitaria 1995-1997 (in G.U. 7.5.1998, n. 104) aveva concesso per l'esercizio della delega il termine di «un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge»; il termine è stato poi prorogato di novanta giorni dall'art. 45, comma 24 della legge 17 maggio 1999, n. 144, il c.d. «collegato lavoro» alla legge finanziaria 1999 (in G.U. 22 maggio 1999 n. 118, suppl. ord. n. 99/L).

L'art. 16, comma 7 introduce, tra le somme che fanno carico agli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori negli stati di previsione della spesa o nei bilanci degli enti aggiudicatari, anche «gli oneri relativi alla progettazione dei piani di sicurezza e di coordinamento e dei piani generali di sicurezza quando previsti ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494».

L'art. 17, comma 14-bis prevede la determinazione, con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, della percentuale per il pagamento dei corrispettivi per «le attività dei coordinatori in materia di sicurezza introdotti dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494».

L'art. 18, comma 1 (nel testo modificato, da ultimo, dall'art. 13 comma 4 della legge 17 maggio 1999, n. 144) ⁽⁸⁾ dispone che una somma non superiore all'1,5 per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'art. 16, comma 7, venga ripartita, per ogni singola opera o lavoro, «tra il responsabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo nonché tra i loro collaboratori».

L'art. 18, comma 2-bis prevede la destinazione, da parte delle amministrazioni competenti, di una quota di bilancio alle spese necessarie alla stesura, oltre che dei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi, incluse indagini geologiche e geognostiche, studi di impatto ambientale od altre rilevazioni, anche «alla stesura dei piani di sicurezza e di coordinamento e dei piani generali di sicurezza quando previsti ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494».

Come si vede, trattasi in tutti i casi di adattamenti della disciplina degli appalti di lavori pubblici alle nuove regole, dovendosi tenere conto, anche nel nuovo sistema dei cantieri pubblici, da un lato, di un nuovo strumento operativo (il piano di sicurezza) e, dall'altro lato, di due nuove figure professionali (i coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione e in fase di esecuzione dei lavori).

Vi è, infine, la norma che si può definire «centrale» nella disciplina della sicurezza dei cantieri edili caratterizzati da un committente «pubblico»: l'art. 31, espressamente intitolato ai «Piani di sicurezza», il cui testo ha subito una quasi totale riscrittura da parte dell'art. 9, commi 60 e 61 della legge n. 415/98 ⁽⁹⁾. Fermo restando il comma 1 dell'art. 31, sono stati sostituiti il comma 2 e il com-

⁽⁸⁾ Vedi nota 7.

⁽⁹⁾ Il testo dell'art. 31, anteriore alla modifica della «Merloni-ter» era il seguente:

1. Entro sei mesi dalla data in entrata in vigore della presente legge il Governo, su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e dei lavori pubblici, sentite le organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative, emana un regolamento in materia di piani di sicurezza nei cantieri edili 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

2. Il piano di sicurezza forma parte integrante del contratto di appalto o di concessione. Le gravi o ripetute violazioni del piano stesso da parte dell'appaltatore o del concessionario, previa formale costituzione in mora dell'interessato, costituiscono causa di risoluzione del contratto. Il direttore dei lavori vigila sull'osservanza del piano di sicurezza.

ma 3, ed introdotti *ex novo* i commi 1-bis, 2-bis e 4-bis. Affrontare il tema della sicurezza ed igiene del lavoro nei cantieri «pubblici» significa esaminare, nel dettaglio, queste modifiche, e la valenza che la norma assume, nel suo testo attuale, in rapporto alla disciplina generale di cui al d.lgs. n. 494/96.

3. *Art. 31, comma 1. Il regolamento in materia di piani di sicurezza nei cantieri edili*

Il primo comma dell'art. 31 è rimasto invariato. Viene pertanto confermato l'obbligo del Governo, di emanare un regolamento di attuazione per quanto concerne la sicurezza e l'igiene del lavoro nei cantieri contraddistinti dalla natura pubblica del committente; obbligo a tutt'oggi rimasto disatteso, nonostante la legge n. 109/94 ne avesse disposto l'emanazione «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Il fatto che la norma sia rimasta immutata, rispetto al testo originario del 1994, induce due diversi ordini di considerazioni.

Innanzitutto, viene confermata la scelta legislativa di condizionare l'applicazione delle disposizioni dell'art. 31 alla effettiva emanazione ed entrata in vigore del regolamento.

Depone in tal senso l'interpretazione letterale dell'articolo: il comma 2 (anche nel nuovo testo) rimanda al regolamento per la individuazione delle violazioni della sicurezza che «determinano la risoluzione del contratto da parte del committente»; il comma 3 sanziona con la nullità i contratti di appalto o di concessione, se privi dei piani di sicurezza di cui al comma 1-bis, «stipulati dopo la data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1», e dichiara annullabili i contratti già in corso a quella data, se non integrati con il piano operativo «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1». Vuoi sul piano dei contenuti, vuoi come parametro di riferimento temporale, il regolamento viene configurato quindi come presupposto imprescindibile ed essenziale per l'applicazione delle disposizioni dell'art. 31. In questo senso, a fronte di un testo del primo comma che era, come detto, identico, si era pronunciata la dottrina già nella vigenza della legge n. 109/94⁽¹⁰⁾, mentre il

3. I contratti di appalto o di concessione stipulati dopo la data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1, se privi del piano di sicurezza, sono nulli. I contratti in corso alla medesima data, se privi del piano di sicurezza, sono annullabili qualora non integrati con i piani medesimi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1.

4. Ai fini dell'applicazione degli artt. 9, 11 e 35 della legge 20 maggio 1970, n. 300, la dimensione numerica prevista per la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali nei cantieri di opere e lavori pubblici è determinata dal complessivo numero dei lavoratori mediamente occupati trimestralmente nel cantiere e dipendenti dalle imprese concessionarie, appaltatrici e subappaltatrici, per queste ultime nell'ambito della o delle categorie prevalenti, secondo criteri stabiliti dai contratti collettivi nazionali di lavoro nel quadro delle disposizioni generali sulle rappresentanze sindacali.

⁽¹⁰⁾ Secondo ARCANGELI, *Commento all'art. 31*, cit., 621, «considerazioni logiche evi-

Ministero del Lavoro, nella circolare n. 41/97 del 18 marzo 1997, aveva affermato, quanto al «coordinamento del decreto n. 494/1996 con altre norme dell'ordinamento giuridico», che «non si pongono problemi di incompatibilità con la legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche, ... perché il regolamento previsto dall'art. 31 di detta legge non è stato ancora emanato»; del resto, nessuna applicazione è stata data alle disposizioni dell'art. 31, nel periodo ricompreso tra l'entrata in vigore della legge 109/94 e la riforma di cui alla legge n. 415/98. Una conclusione siffatta trova conferma anche nell'opinione manifestata, a seguito della recente novella, dal Ministero dei Lavori Pubblici in merito alla disciplina transitoria conseguente all'entrata in vigore della legge n. 415/98: «La necessità del completamento normativo demandato dalla legge alla successiva emanazione del Regolamento, conferma la perdurante situazione – già evidenziata ed affrontata all'epoca della circolare n. 4488/UL del 7 ottobre 1996 – di non immediata applicabilità di tutte le disposizioni della legge che facciano riferimento alla futura adozione di fonti regolamentari»⁽¹¹⁾. Il principio, affermato con riferimento al regolamento previsto dall'art. 3 della legge quadro, deve sicuramente essere esteso anche al regolamento in materia di piani di sicurezza di cui all'art. 31⁽¹²⁾.

La mancanza di modifiche al testo originario del primo comma dell'art. 31 assume rilievo anche sul piano sistematico.

L'emanando regolamento dovrà essere redatto «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». Quest'ultima è rappresentata, come noto, rispettivamente dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626⁽¹³⁾ e dal d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494, i quali, pur se non citati direttamente

denti, legate alla pratica applicabilità della legge (...) fanno propendere nettamente in favore della tesi della non immediata entrata in vigore delle norme del secondo comma».

⁽¹¹⁾ Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici, Ufficio Studi e Legislazione, Prot. n. 2100 U.L. del 22 dicembre 1998.

⁽¹²⁾ Va osservato come si tratti di due testi regolamentari distinti: la materia della sicurezza, espressamente indicata come oggetto del regolamento di cui all'art. 31, non è invece prevista tra le materie oggetto della «delegificazione» prevista dall'art. 3; inoltre, e soprattutto, il regolamento di cui all'art. 3 deve essere emanato «su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici, di concerto con i Ministri dell'ambiente e per i beni culturali e ambientali, sentiti i Ministri interessati, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché delle competenti Commissioni parlamentari», mentre il regolamento di cui all'art. 31 verrà emanato «su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e dei lavori pubblici, sentite le organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative».

⁽¹³⁾ In questa *Rivista*, 1994, 967. Sul d.lgs. n. 626/94 v. GALANTINO (a cura di), *La sicurezza del lavoro. Commento ai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 19 marzo 1996, n. 242*, Milano, 1996; BAGLIONE, *Nuove contravvenzioni a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori*, Milano, 1995; VENEZIANI, *Infortuni sul lavoro e responsabilità*, cit., 493; PANAGIA, *Tendenze e controtendenze*, cit., 185; SCUDIER, *Sicurezza e salute nei luoghi di lavoro: decreti ministeriali di attuazione e circolari «interpretative» del d.lgs. n. 626/1994*, in questa *Rivista*, 1997, 333; GIAMPIETRO, «La cultura di sicurezza» e la libertà dei privati di istituire e gestire scuole di formazione nel d.lgs. n. 626/1994, *ivi*, 1996, 953; ONORATO, *I soggetti passivi dell'ob-*

dalla legge 109/94 in quanto ad essi anteriore, venivano tuttavia dalla stessa qualificati chiaramente come norma di riferimento imprescindibile.

La conferma del ruolo della «normativa nazionale di recepimento» – per quanto si tratti indiscutibilmente di conferma «dovuta», in virtù del dettato normativo comunitario – sancisce una volta di più che, anche nel settore degli appalti pubblici, il sistema della sicurezza e salute del lavoro ruota tutto attorno al d.lgs n. 626/94 nonché, per quanto attiene più specificamente al «cantier», al d.lgs. n. 494/96. Ne consegue che non soltanto le norme regolamentari di prossima emanazione dovranno essere conformi al dettato del d.lgs. n. 494/96, ma anche che le stesse nuove disposizioni dell'art. 31, come modificate dalla «Merloni-ter», vanno interpretate nel senso più aderente a quel decreto. Pur muovendosi nell'ambito di una legge statale quale è la legge-quadro sugli appalti di lavori pubblici, l'interprete non deve perciò mai dimenticare l'esistenza, in materia di sicurezza, di precise disposizioni di provenienza comunitaria e di una normativa nazionale di recepimento che hanno comunque valenza generale per tutti i cantieri, siano essi privati o pubblici.

4. *Art. 31, commi 1-bis e 2-bis. Le «proposte», il «piano di sicurezza sostitutivo» ed il «piano operativo di sicurezza»*

Il comma 1-bis dell'art. 31, introdotto *ex novo* dalla legge n. 415/98, impone all'appaltatore o al concessionario di redigere e consegnare al committente, entro trenta giorni dall'aggiudicazione, e comunque prima della consegna dei lavori: a) eventuali proposte integrative del piano di sicurezza e di coordinamento (quando vi sia); b) un piano di sicurezza sostitutivo del piano di sicurezza e di coordinamento (quando questo non vi sia); c) un piano operativo di sicurezza (sempre).

Prima di esaminare nel dettaglio le diverse ipotesi, due delle quali assolutamente innovative rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 494/96, non si può non osservare che le proposte (eventuali) ed i piani sostitutivo ed operativo (obbligatori) – che costituiscono, in tutti i casi, atti propri dell'impresa – debbono essere consegnati «ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2» della legge-quadro sui lavori pubblici: appunto, i committenti.

Una scelta siffatta appare addirittura obbligata, nel caso del piano sostitutivo di sicurezza di cui alla lettera b), che l'appaltatore ha l'obbligo di redigere quando il piano di sicurezza e di coordinamento e il piano generale di sicurezza «non siano previsti» dal d.lgs. n. 494/96: in questa ipotesi, infatti, manca anche

bligo di sicurezza nei luoghi di lavoro: recenti previsioni normative e possibili generalizzazioni, in Cass. pen., 1999, 355; FAZIO, Linee generali del sistema normativo tracciato dal D. Lgs. n. 626 del 1994. Riflessi sulla pubblica amministrazione, ivi, 1996, 3186; DE FALCO, La figura del datore di lavoro nell'ambito della normativa di sicurezza dal Decreto legislativo n. 626/94 al c.d. decreto n. 626-bis, ivi, 1996, 1695; PADALINO, Vecchie e nuove disposizioni in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, ivi, 1996, 381.

il coordinatore per l'esecuzione⁽¹⁴⁾, ed il committente rimane l'unico referente per l'impresa. Diverso è invece il caso della lettera a), in cui il coordinatore è stato sicuramente nominato, e della lettera c), in cui il piano operativo di sicurezza va redatto comunque, presente o meno il piano di sicurezza e di coordinamento e il coordinatore per l'esecuzione. Con riferimento diretto alla prima ipotesi (ma il principio è applicabile anche alla seconda), si può immediatamente rilevare lo scostamento rispetto a quanto sancito dall'art. 2, comma quinto del d.lgs. n. 494/96, ai sensi del quale «L'impresa che si aggiudica i lavori può presentare al coordinatore per l'esecuzione proposta di integrazione al piano di sicurezza e al piano di coordinamento...».

È evidente la portata assolutamente innovativa che la modifica introdotta dall'art. 2, comma 1-bis rivestirebbe, nella parte in cui prevede il committente come destinatario del piano operativo, o addirittura delle proposte integrative del piano redatto dal coordinatore, se la nuova formulazione letterale significasse che il committente diventa, appunto in quanto destinatario degli stessi, il soggetto cui compete di «gestire» i piani di sicurezza durante la realizzazione dei lavori: spetterebbe al committente ogni valutazione e decisione sulla accettazione o sul rigetto delle proposte integrative del piano di sicurezza avanzate dall'appaltatore; spetterebbe al committente la valutazione della idoneità del piano operativo complementare di dettaglio redatto dall'impresa. Il committente sembrerebbe così sostituirsi al coordinatore, proprio in quelli che sono i compiti tipici ed esclusivi di quest'ultimo⁽¹⁵⁾.

Proprio per la portata eccessivamente innovativa di una tale scelta, e per l'inevitabile contrasto che essa determinerebbe rispetto ai principi fondamentali ispiratori della direttiva n. 92/57/CEE e del d.lgs. n. 494/96, arrivare a tali conclusioni non appare possibile. La formulazione adottata trova, più verosimilmente, la sua spiegazione nella circostanza che, nell'ipotesi di cui alla lettera b) ed in uno dei casi di cui alla lettera c), non esiste un coordinatore, sicché di-

⁽¹⁴⁾ Come si evince dall'art. 3, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 494/96, non può esservi piano di sicurezza e di coordinamento senza coordinatore per la progettazione (prima) e per l'esecuzione (poi). Anche nel caso in cui il committente o il responsabile dei lavori redigano personalmente il piano, ciò può avvenire soltanto in quanto essi, avendone i requisiti, assumano direttamente l'incarico di coordinatore (comma 7).

⁽¹⁵⁾ Già si è ricordato il disposto dell'art. 12, comma quinto del d.lgs. n. 494/96, il quale prevede che le proposte di integrazione al piano debbano essere presentate dall'appaltatore al coordinatore per l'esecuzione; ma può aggiungersi quanto previsto dall'art. 5, comma primo, lettera b) dello stesso decreto, secondo il quale compete al coordinatore per l'esecuzione di «adeguare il piano di sicurezza in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle modifiche intervenute». Del resto, se è pacifico che autore e responsabile del piano di sicurezza è, durante la fase della progettazione esecutiva, il coordinatore per la progettazione, ad analoghe conclusioni non può che pervenirsi, in piena rispondenza ai dati testuali appena richiamati, con riferimento al coordinatore per la esecuzione, allorché ci si trovi nella fase di realizzazione dei lavori; in entrambi i casi, la scelta risponde ai criteri ispiratori della riforma, la quale ha voluto individuare un soggetto particolarmente esperto e capace, al quale affidare in via esclusiva, ed obbligatoriamente, la redazione del piano nella fase progettuale, nonché ogni successiva decisione che abbia ad oggetto il piano ed il suo contenuto, durante i lavori.

viene inevitabile che il destinatario del piano sostitutivo e di quello operativo sia il committente. Si tratterebbe insomma di un difetto di coordinamento, nel senso che il legislatore ha accomunato tre ipotesi tra loro diverse e, in realtà, non omogenee. La lettura più corretta, almeno sul piano sistematico, sembra dover essere dunque nel senso che l'appaltatore consegni il piano sostitutivo ed il piano operativo redatto in mancanza di coordinatore al committente, il quale lo conserverà in quanto unico possibile destinatario; mentre il committente dovrebbe fungere da mero tramite nel caso di cui alla lettera a) e nel caso di cui alla lettera c) ove sia stato nominato il coordinatore, provvedendo cioè immediatamente a consegnare al coordinatore per l'esecuzione sia le proposte di integrazione al piano di sicurezza e di coordinamento, sia il piano operativo (oppure – ma allora si dovrebbe vanificare il dato testuale – la consegna potrebbe avvenire anche in questi casi direttamente al coordinatore per l'esecuzione, considerandolo come espressione del committente in cantiere per tutto ciò che attiene alla sicurezza). Verrebbe così fatto salvo il principio, secondo cui ogni decisione sulla accettazione o sul rigetto delle proposte di integrazione al piano di sicurezza compete pur sempre, ed esclusivamente, al coordinatore per l'esecuzione; così come a lui solo spetta di valutare l'idoneità del piano operativo dell'impresa, sia pure soltanto, naturalmente, nei limiti in cui questo possa risultare in contrasto con il piano di sicurezza e di coordinamento, e quindi con le misure finalizzate al coordinamento tra le imprese ⁽¹⁶⁾.

Una tale conclusione, oltre ad essere la sola che fa salvi i principi del d.lgs. n. 494/96, trova conferma nel disposto dello stesso art. 31, comma 2-bis (esso pure nuovo): nell'affrontare nuovamente il tema delle proposte in materia di piano di sicurezza provenienti dall'impresa (che viene qui approfondito con riferimento alla casistica delle proposte di modificazioni o integrazioni al piano), tale comma prevede che «le imprese esecutrici...possono presentare al coordinatore per l'esecuzione di cui al decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, proposte di modificazioni o integrazioni al piano di sicurezza e di coordinamento...». Viene così ristabilita, anche sul piano testuale, la conformità al dettato dell'art. 12, comma quinto del d.lgs. n. 494/96 ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Se non si accoglie questa soluzione, e si ritiene invece il committente come unico legittimo destinatario delle proposte e del piano operativo, come tale titolare del relativo potere di valutazione e di decisione, si apre la via non soltanto a legittimi dubbi sulla compatibilità della disposizione con il sistema del d.lgs. n. 494/96 (ad esempio, per il fatto che si dovrebbe attribuire al committente il potere di decidere sulle proposte di integrazione al piano, laddove si vieta allo stesso committente di redigere egli stesso il piano e gli si pone l'obbligo, penalmente sanzionato, di nominare un coordinatore in possesso di specifici requisiti), ma anche a ben immaginabili possibili conflitti tra il committente ed il coordinatore, comunque presente, non essendo sempre compatibili l'interesse del primo (riduzione dei costi, realizzazione rapida dell'opera) con le finalità di sicurezza per le quali soltanto opera il secondo.

⁽¹⁷⁾ Nel senso che la previsione di eventuali proposte integrative da parte dell'appaltatore «non è una novità, rappresentando solo la specificazione, relativa al settore degli appalti pubblici, della previsione contenuta nel comma 5 dell'art. 12 del d.lgs. n. 494/96», v. SOPRANI, *La nuova legge sugli appalti pubblici*, cit., XXIII.

4.1. *Il comma 1-bis, lettera a): le proposte integrative del piano di sicurezza e di coordinamento e del piano generale di sicurezza. Il comma 2-bis: le proposte di modificazioni o integrazioni al piano di sicurezza e di coordinamento*

Giusta quanto appena detto, il comma 1-bis, lettera a) dell'art. 31 non può essere esaminato separatamente dal comma 2-bis dello stesso articolo, che pure rappresenta una novità assoluta rispetto al testo previgente ⁽¹⁸⁾.

In realtà, il dato testuale della lettera a) sembrerebbe contenere un'ipotesi assai semplice e generica, secondo la quale sarebbe consentito all'appaltatore di presentare le sue proposte integrative del piano, senza essere tenuto a ricondurle a particolari motivazioni.

Se così fosse, la norma conterrebbe una innovazione assai significativa, rispetto al testo del d.lgs. n. 494/96, il cui più volte citato art. 12, comma quinto prevede la presentazione di proposte di integrazione allorché l'appaltatore «ritenga di poter meglio garantire la sicurezza nel cantiere sulla base della propria esperienza»: locuzione che, pur nella sua genericità, sembra sufficientemente chiara nel senso di consentire, sempre fatta salva l'accettazione da parte del coordinatore per l'esecuzione, l'adozione di modalità operative tipiche dell'impresa ma diverse da quelle indicate nel piano redatto dal coordinatore per la progettazione ⁽¹⁹⁾. Il testo della lettera a), così come formulato, sembrerebbe infatti consentire la proposizione (e l'accettazione) di integrazioni del piano anche prescindendo dalla loro riconducibilità ad una specifica esperienza dell'appaltatore.

Tale lettura della lettera a), tuttavia, non appare condivisibile: da un lato, perché la norma va necessariamente letta anche alla luce dell'art. 12, comma quinto del d.lgs. n. 494/96; dall'altro lato, perché essa va altresì coordinata con quanto previsto dal successivo comma 2-bis dell'art. 31. Ne consegue che le integrazioni del piano di sicurezza (previste sia al comma 1-bis che al comma 2-bis) e le modificazioni (previste al comma 2-bis) possono essere proposte dall'impresa, anche nell'ambito dei cantieri pubblici, soltanto ove siano riconduci-

⁽¹⁸⁾ Il fatto che l'art. 31 affronti per ben due volte lo stesso argomento, con soluzioni tra di loro almeno in parte divergenti, suscita meno sorpresa di quanto possa accadere ad una prima lettura, ove si consideri che il nuovo testo dell'art. 31 è il risultato della fusione di diversi emendamenti, tra i quali uno (l'emendamento 8.83) includeva quello che è l'attuale comma 1-bis, e l'altro (l'emendamento 8.84) riproduceva l'attuale comma 2-bis.

⁽¹⁹⁾ Peraltro, considerando che l'appaltatore è tenuto a presentare anche un piano operativo - lettera c), su cui v. *infra* - se ne deve ricavare che le proposte di integrazione possano soltanto incidere sulle misure di coordinamento, e non riguardare invece le scelte tecniche e le misure di sicurezza e prevenzione proprie delle lavorazioni specifiche dell'impresa, che rappresentano il contenuto tipico del piano operativo (e, prima ancora, della valutazione dei rischi di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 626/94), e non già del piano di sicurezza e coordinamento redatto dal coordinatore. In questo senso v. anche SOPRANI, *La nuova legge sugli appalti pubblici*, cit., XXIV: «l'area di operatività delle proposte modificative o integrative del piano di sicurezza e coordinamento può attenersi ai soli fattori di rischio aggiuntivi ed interferenziali, concernenti cioè il profilo di rischio cd. extra-aziendale di cantiere, sul quale le imprese non possono incidere autonomamente se non con le modalità qui previste».

bili ad ipotesi prestabilite (e fermo restando, lo si ribadisce una volta di più, che si tratta di mere proposte, che il coordinatore per l'esecuzione può accettare o meno secondo le sue valutazioni).

La prima di tali ipotesi concerne le proposte di modificazioni o integrazioni al piano di sicurezza che l'impresa presenta «per adeguarne i contenuti alle tecnologie proprie dell'impresa»: terminologia che riecheggia la «esperienza» dell'appaltatore di cui all'art. 12, comma quinto del d.lgs. n. 494/96, e che non sembra pertanto foriera di particolari novità ⁽²⁰⁾.

Diverso appare il discorso, invece, per quanto concerne la seconda ipotesi in cui l'art. 31, comma 2-bis consente all'impresa di presentare proposte di modificazioni o di integrazioni del piano, e cioè quando ciò avvenga «per garantire il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori eventualmente disattese nel piano stesso».

La fattispecie è del tutto nuova, e non se ne trova traccia nel d. lgs. n. 494/96, quasi che il legislatore non avesse neppure inteso ipotizzare un piano di sicurezza e di coordinamento che non fosse redatto in conformità alla normativa in materia di sicurezza e salute del lavoro. Certo è, che l'introduzione di questa nuova ipotesi lascia trasparire la possibilità di conflitti, da un lato, tra l'impresa ed il coordinatore per l'esecuzione (giacché questi sarebbe costretto dall'impresa, tramite la proposta, a giudicare della bontà di un piano o da lui stesso redatto in qualità di coordinatore per la progettazione, oppure redatto da altri ma da lui accettato e fatto proprio nel momento di accettazione dell'incarico di coordinatore per l'esecuzione e di «presa di possesso», in tale sua qualità, del cantiere disciplinato da quel piano); ma anche, dall'altro lato, lascia presagire contrasti e conflitti anche tra il coordinatore (sia per la progettazione, sia per l'esecuzione) ed il committente (il quale ben potrebbe, infatti, contestare al coordinatore da lui nominato un non adeguato adempimento dell'incarico professionale).

La questione non è solo teorica, come ben si intende; ma acquista viepiù rilievo pratico, per le problematiche che la norma determina anche sotto il profilo dei costi.

È noto, infatti, che l'art. 12, comma quinto del d.lgs. n. 494/96 prevede l'ipotesi di integrazioni al piano di sicurezza su proposta dell'appaltatore, ma innanzitutto non fa menzione dell'ipotesi di adeguamento a norme di legge di-

⁽²⁰⁾ Nel momento in cui ha imposto la redazione del piano di sicurezza e di coordinamento già durante la progettazione esecutiva, da parte di un soggetto diverso dall'impresa, ed ha previsto che l'impresa interessata alla gara presenti la sua offerta soltanto dopo che il piano sia già stato redatto (cfr. art. 4, comma primo d.lgs. n. 494/96), limitandosi quindi ad accettarlo implicitamente con la sua offerta, il legislatore ha inteso introdurre con questa norma – come già con il corrispondente art. 12, comma 5 del d.lgs. n. 494/96 – un sia pur limitato correttivo, atto a consentire eventuali modifiche del piano per renderlo più rispondente alla situazione operativa e tecnologica dell'impresa stessa; ma il decreto è chiarissimo nel qualificare come semplici «proposte» quelle dell'impresa, lasciando quindi il coordinatore del tutto libero di accettarle o di rifiutarle.

sattese nel piano, e soprattutto è categorico nell'aggiungere che «in nessun caso, le eventuali integrazioni possono giustificare modifiche o adeguamento dei prezzi pattuiti»⁽²¹⁾. La precisazione non si trova invece ripetuta nel testo del comma 2-bis dell'art. 31 della «Merloni-ter». Ebbene, da un lato potrebbe ragionevolmente sostenersi che una tale precisazione sarebbe stata comunque superflua, essendo il divieto già sancito nel d.lgs. n. 494/96, il quale rappresenta pur sempre la norma di riferimento anche per i cantieri pubblici. Dall'altro lato, tuttavia, potrebbe osservarsi che l'ipotesi in esame è talmente diversa da quella prevista dall'art. 12, comma quinto del d.lgs. n. 494/96, e talmente nuova, da non potersi comunque ricondurre nell'ambito di quel divieto; anche perché si tratta di fattispecie nella quale l'impresa non chiede una modifica o una integrazione del piano, pur completo, per rimodellarlo secondo le forme della sua propria organizzazione e struttura aziendale, ma evidenzia, al contrario, un vizio di fondo del piano di sicurezza, tale da non consentirle, verosimilmente, di far lavorare i propri dipendenti in condizioni di sicurezza⁽²²⁾.

(21) Se tale divieto si intendesse riferito soltanto ad ipotesi di integrazioni di un piano comunque già conforme alla normativa, se ne dovrebbe dedurre che, ove tale conformità non vi sia e sia necessario adeguare il piano, il divieto non si applica e vi è quindi possibilità di adeguamento del prezzo pattuito. Vero è però che il dato testuale non è univoco in questo senso. Da un lato, l'aver previsto la possibilità di «integrazioni» sembra presupporre anche l'ipotesi di esistenza di un piano non completo, o comunque carente in qualche sua parte: sicché il divieto di modifica del prezzo pattuito si dovrebbe applicare sempre, ivi compresa l'ipotesi in cui un piano venga integrato in quanto disattenda talune disposizioni di legge (tale conclusione, del resto, sarebbe rafforzata dalla considerazione che l'appaltatore, da un lato, deve comunque operare, per suo obbligo, osservando tutte le norme di sicurezza, e soprattutto, dall'altro lato, che egli è già in grado di valutare a priori la completezza del piano allorché interviene alla gara presentando la propria offerta, con la quale si impegna ad eseguire, per un certo prezzo, un lavoro in piena sicurezza). Per contro, tuttavia, non va dimenticato che le integrazioni per le quali la norma dispone il divieto di modificazioni del prezzo sono soltanto quelle finalizzate a «meglio» garantire la sicurezza «sulla base della propria esperienza»: e tale formulazione non sembra tale da poter essere estesa all'ipotesi di correzione di un piano non correttamente redatto: ipotesi che, pertanto, resterebbe al di fuori della previsione normativa di cui all'art. 12, comma quinto, e quindi anche al di fuori del divieto di adeguamento del prezzo.

(22) Nel senso della permanenza di un divieto generale di modificazione dei prezzi pattuiti sembrerebbero anche i lavori preparatori, ed in particolare il fatto che in sede di approvazione del testo definitivo è stata soppressa la norma secondo cui «in tale ultima ipotesi (e cioè nel caso di integrazioni o modificazioni del piano finalizzate a garantire il rispetto di norme di sicurezza disattese nel piano stesso, n.d.a.) le imprese esecutrici hanno diritto al riconoscimento di eventuali maggiori costi». Secondo SOPRANI, *La nuova legge sugli appalti pubblici*, cit., XXIV, «la scomparsa di tale previsione...dimostra la chiara volontà del legislatore di non correre il rischio di negoziare in alcun modo le esigenze di tutela della sicurezza e della salute; anche se rende di fatto la disposizione destinata ad avere – al pari di quella di cui all'art. 12, comma 5 del D.Lgs. n. 494/96 – una scarsissima incidenza operativa. Ben difficilmente infatti le imprese esecutrici saranno disposte a proporre miglioramenti del piano di sicurezza e di coordinamento a costo zero». Trattasi però, anche in questo caso, di stabilire se una proposta finalizzata ad adeguare un piano che disattende le normative vigenti sia da qualificare come «migliorativa», o se non si tratti invece di fattispecie del tutto nuova e diversa da quelle di cui

4.2. *Il comma 1-bis, lettera b): il piano di sicurezza sostitutivo del piano di sicurezza e di coordinamento*

Una delle novità più significative del nuovo testo dell'art. 31, è rappresentata dalla introduzione di un obbligo di redazione, da parte dell'appaltatore, di «un piano di sicurezza sostitutivo del piano di sicurezza e di coordinamento e del piano generale di sicurezza, quanto questi ultimi non siano previsti ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494». Tale previsione appare come la conferma definitiva della intervenuta abrogazione dell'art. 18, comma ottavo della legge n. 55/1990, e della sua conseguente inapplicabilità ai cantieri pubblici per i quali i bandi di gara siano stati pubblicati dopo la data di entrata in vigore del d.lgs. n. 494/96. Ma per meglio chiarire il senso di questa affermazione, è opportuno riepilogare i termini della questione.

È noto infatti che, secondo il disposto dell'art. 3, comma terzo del d.lgs. n. 494/96, non per tutti i cantieri il committente è obbligato a nominare un coordinatore, il quale rediga un piano di sicurezza, ma soltanto nei casi in cui il cantiere sia caratterizzato dalla presenza di più imprese e/o superi talune soglie dimensionali, predeterminate dal legislatore secondo il parametro degli «uomini/giorni». Il d.lgs. n. 494/96, in altre parole, prevede espressamente che vi siano alcuni cantieri temporanei o mobili, privi del piano di sicurezza.

Si è posto dunque il problema, se tale conclusione potesse ritenersi valida anche con riferimento agli appalti pubblici; e ciò argomentando dalla previgenza di una norma, appunto il comma ottavo dell'art. 18 della legge n. 55/1990, il quale imponeva a tutte le stazioni pubbliche appaltanti di prevedere nel bando l'obbligo, a carico delle imprese appaltatrici, di predisporre prima dell'inizio dei lavori «il piano delle misure per la sicurezza fisica dei lavoratori».

Secondo un'interpretazione, negli appalti pubblici affidati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 494/96, in cui ci si trovasse al di sotto delle soglie di cui all'art. 3, comma terzo del d.lgs. n. 494/96, l'appaltatore avrebbe comunque dovuto redigere e consegnare al committente un piano di sicurezza, e ciò in forza della previsione dell'art. 18, comma 8 della legge n. 55/90, da ritenersi non abrogato «almeno nei casi in cui non risultino superate le soglie»⁽²³⁾.

all'art. 12, comma 5 del d.lgs. n. 494/96, con la conseguente impossibilità di estenderle il divieto da quella previsto. In quest'ultimo senso sembrerebbe l'ordine del giorno accolto dal Governo durante la discussione parlamentare (e citato in TRUPIANO, *Guida-orologio per l'entrata in vigore delle nuove regole sui piani di sicurezza*, in *Edilizia e territorio*, n. 8/99, 52) con il quale il Governo si è impegnato «a tenere conto nel regolamento, di cui all'art. 3 della legge 109/94, della necessità di inserire una espressa precisazione affinché le proposte di modifica al piano di sicurezza, apportate per garantire il rispetto delle norme di legge e omesse dal committente in sede di redazione del progetto posto a base di gara, siano oggetto di un'apposita variante in corso d'opera», con la conseguente disciplina anche economica.

⁽²³⁾ Si vedano la delibera della Giunta Regionale del Lazio n. 2575 del 6.5.1997 (in *Bollettino Uff. Reg. Suppl. Ord.* n. 17 del 20.6.1997) e il parere del Consiglio di Stato, sezione II, in data 1.7.1998 (in *Igiene, sic., lav.*, 1998, 539).

Tale tesi, per quanto autorevolmente sostenuta, non poteva essere condivisa.

Innanzitutto, non si può negare che il d.lgs. n. 494/96 abbia determinato un effetto di abrogazione tacita del disposto dell'art. 18, comma ottavo della legge n. 55/1990, trattandosi di legge successiva che disciplina la stessa materia (la sicurezza e l'igiene del lavoro nei cantieri temporanei o mobili pubblici, ed in particolare la materia dei piani di sicurezza), e lo fa in maniera sicuramente diversa, prevedendo la redazione del piano da parte di un coordinatore anziché da parte dell'impresa, durante la progettazione esecutiva anziché dopo la aggiudicazione, nonché, appunto, soltanto al di sopra di talune soglie qualitative o dimensionali del cantiere, e non invece in tutte le ipotesi. In questo senso, del resto, si era chiaramente pronunciato il Ministero del Lavoro nella circolare n. 41/97 del 18.3.1997, affermando che «con riferimento all'art. 18 punto 8 della legge n. 55/90, che stabilisce, tra l'altro, l'obbligo di presentazione al committente del piano di sicurezza da parte degli appaltatori, va detto che tale articolo deve ritenersi non più applicabile, poiché le disposizioni del decreto legislativo n. 494/1996 regolamentano in maniera diversa la stessa materia»⁽²⁴⁾.

La tesi contraria, inopinatamente abbracciata dal Ministero nella successiva circolare n. 30/98 del 5.3.1998, con un salto mortale degno di miglior causa e tuttavia mascherato dietro ad una dichiarata volontà di «confermare ed ulteriormente specificare la circolare precedente», è fondata su una motivazione palesemente viziata. Si legge infatti, proprio nella circolare da ultimo citata, che «la legge n. 55/90 non si applica tutte le volte che trova applicazione il decreto legislativo n. 494/1996 ai sensi dell'art. 3, comma 3. Viceversa, nelle ipotesi in cui quest'ultimo decreto non si applichi, la legge n. 55/1990 continua ad esplicare la sua efficacia normativa». Ma è di tutta evidenza che i casi in cui, trovandosi al di sotto delle soglie di cui al terzo comma dell'art. 3 del decreto n. 494/96, non viene nominato il coordinatore e quindi non viene redatto il piano, non sono affatto delle ipotesi in cui il decreto legislativo «non trova applicazione»; al contrario, esso viene applicato proprio nella parte, in cui impone al committente di effettuare una valutazione preventiva e presuntiva sulla presenza o meno di più imprese e sull'entità degli uomini/giorni, e lo esonera, ove si preveda che il cantiere rimarrà sotto le soglie, dall'obbligo di redazione del piano. Del resto, è noto che anche al di sotto delle soglie il d.lgs. n. 494/96 trova applicazione, se non nelle disposizioni che si richiamano al coordinatore ed al piano di sicurezza e coordinamento, in altre norme pure fondamentali: basti pensare, per tutte, al disposto dell'art. 3, comma primo. È pertanto palesemente errata l'affermazione, secondo la quale al di sotto delle soglie il decreto «non si applica»; esso invece si applica proprio per la parte in cui dispone che, al di sotto delle soglie, non esiste l'obbligo di redazione del piano di sicurezza⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Nel senso della abrogazione tacita v. inoltre, in dottrina, SOPRANI, *La nuova legge sugli appalti pubblici*, cit., XXIII; BELLA, *Commento all'art. 31*, cit., 953.

⁽²⁵⁾ Nessun argomento a favore della tesi qui criticata può rinvenirsi nel parere espresso

D'altro canto, la tesi che qui si critica non appariva condivisibile neppure sotto il profilo sistematico. Si negava infatti che l'art. 3, comma terzo del d.lgs. n. 494/96 potesse trovare piena applicazione anche ai cantieri pubblici, anche nella parte in cui ne esclude una fascia dall'obbligo di esistenza di un piano di sicurezza, perché si assumeva che un piano dovesse esistere comunque, evidentemente in quanto considerato indispensabile per garantire la sicurezza dei lavoratori presenti nel cantiere; ma non si perveniva alle stesse conclusioni per i cantieri che non fossero pubblici, per i quali si ammetteva pertanto, senza problemi di sorta, che non vi fosse piano di sicurezza al di sotto di certi limiti. Ma se identico in entrambi i casi è il bene che si intende tutelare, la vita e la salute del lavoratore, non si vede perché l'assunto della necessità del piano, in quanto ritenuto strumento indispensabile per quella tutela, non dovrebbe valere in egual misura anche per *tutti* i cantieri privati, sopra o sotto le soglie. La vita e la salute del lavoratore, dipendente di un'impresa che operi per un committente pubblico, valgono evidentemente tanto quanto quelle del suo collega che presti attività alle dipendenze di un'impresa occupata con committenti privati.

Ed ancora, il tentativo di far rivivere, sia pure soltanto in parte, il disposto dell'art. 18 allorché ci si trovasse al di sotto delle soglie, sembrava trascurare la fondamentale differenza tra i due piani di sicurezza, con riguardo sia all'autore del piano, sia al momento storico in cui il piano viene redatto, sia e conseguentemente con riguardo ai contenuti del piano medesimo, sia ancora alla diversa valenza ed efficacia sul piano contrattuale.

Il disposto dell'art. 31, comma 1-bis, lettera b) fa finalmente chiarezza su questo equivoco. È evidente, infatti, che una norma siffatta sarebbe stata del tutto inutile e pleonastica, se davvero fosse stata fondata la tesi della sopravvivenza dell'obbligo dell'appaltatore di redigere un piano di sicurezza ai sensi dell'art. 18, nell'ipotesi di cantieri al di sotto delle soglie previste dal d.lgs. n. 494/96 ⁽²⁶⁾. La nuova disposizione della «Merloni-ter», semmai, è interessante

dal Consiglio di Stato, il quale si è limitato apoditticamente ad affermare che «all'infuori delle ipotesi di applicazione "in parte qua" del d.l.vo 494 del 1996 (ossia l'ambito delle ipotesi esplicitamente indicate, a tal fine, dall'art. 3, commi 3 e 4 del d.l.vo medesimo), se, da un lato, a carico del committente rimangono esclusivamente gli obblighi di cui all'art. 3, comma 1, del d.l.vo n. 494/96 e quelli di cui all'art. 7 del d.l.vo n. 626/94 (nel caso in cui il committente sia contemporaneamente datore di lavoro ed affidi ad un appaltatore l'esecuzione di un'opera all'interno della propria sfera operativa), non vi è dubbio che - dall'altro lato - a carico degli appaltatori rimangono comunque applicabili gli obblighi derivanti dall'art. 18, comma 8 della L. n. 55/90 e quelli derivanti da tutta la relativa legislazione perfezionistica (*rectius*, prevenzionistica) generale (D.P.R. n. 547/55, D.P.R. n. 164/5 (*rectius*, 56), d.l.vo n. 626/94, eccetera». Senonché, mentre è pacifico che dette ultime normative rimangono in vigore, in quanto neppure sfiorate dal d.lgs. n. 494/96, è altrettanto certo che, al contrario, vi è una nuova e diversa disciplina dei piani di sicurezza; né si vede come possa l'art. 18 della legge n. 55/90 ritenersi abrogato soltanto in alcuni casi, e non in altri, come sostenuto dalla Regione Lazio.

⁽²⁶⁾ In questo senso, non può condividersi la tesi di BELLA, *Commento all'art. 31*, cit., 960, secondo la quale la disposizione di cui alla lettera b) del comma 1-bis «avalla l'interpretazione fornita dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con la Circolare n. 30/98

proprio perché esprime la volontà del legislatore di ovviare alla intervenuta abrogazione dell'art. 18, comma 8 e di ripristinare, sia pure con gli adattamenti imposti dal nuovo sistema, la regola secondo cui tutti i cantieri pubblici devono avere un piano di sicurezza, comunque sia. Considerando la prospettiva *de iure condendo* cui si faceva cenno nella premessa, è da domandarsi se una previsione analoga verrà adottata in via generale per tutti i cantieri, anche privati, tra le disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 494/96 di oramai prossima approvazione⁽²⁷⁾.

Venendo a questo punto ai contenuti del piano sostitutivo, la lettera b) dell'art. 31, comma 1-bis, non specifica come debba essere redatto e quale ne debba essere l'oggetto. Essendo esso destinato a «sostituire» il piano di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 494/96, identici ne dovrebbero essere i contenuti; ma così non può essere, ostandovi innanzitutto la diversità del momento in cui i due piani vengono ad esistenza. Ed infatti, il piano sostitutivo viene redatto dopo la aggiudicazione, sicché non si vede come esso possa soddisfare l'esigenza di «scelte architettoniche e/o organizzative adeguate» e di «pianificazione dei lavori all'atto della progettazione dell'opera», come pure la necessità di «rafforzamento del coordinamento tra i vari operatori fin dall'elaborazione del progetto», che costituiscono la prima e più qualificante caratteristica del piano di sicurezza e di coordinato come prefigurato dalla direttiva comunitaria (ed in particolare dal sesto e ottavo considerando della stessa); parimenti, diventa privo di significato il riferimento dell'art. 12 del d.lgs. n. 494/96 alla «stima dei costi», il cui principale effetto è di natura contrattuale. Né pare che il piano sostitutivo possa avere quella portata di carattere generale che caratterizza il piano redatto dal coordinatore durante la progettazione esecutiva, nell'ambito del quale questi è chiamato a determinare una serie di misure, appunto, di coordinamento, sulla base del quadro generale del cantiere che il committente gli prospetta in termi-

del 5 marzo 1998, poiché, di fatto, seppure ampliandone i contenuti circa l'essenza dei piani di sicurezza, fa rivivere l'art. 18, comma 8, della legge n. 55/1990, nella parte in cui individua l'appaltatore quale soggetto deputato all'elaborazione di detti piani di sicurezza». Ancor meno condivisibile è quanto sostenuto da TRUPIANO, *Guida-orologio per l'entrata in vigore delle nuove regole sui piani di sicurezza*, cit., 50, secondo il quale il piano sostitutivo sarebbe già previsto dalla normativa vigente, e cioè appunto dall'articolo 18, comma 8, della legge 55/90. Si veda invece, nel senso del testo, SOPRANI, *La nuova legge sugli appalti pubblici*, cit., XXIII, per il quale il disposto del comma 1-bis, lettera b) «conferma che, nel settore degli appalti pubblici, lo strumento alternativo al piano di sicurezza e di coordinamento non è - come molti hanno sostenuto, da ultimo con il conforto del parere (a nostro giudizio erroneo) del Consiglio di Stato 1 luglio 1998 - il vecchio piano di sicurezza previsto dall'art. 18, comma 8 della legge n. 55/90, già abrogato con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 494/96, bensì il piano sostitutivo di sicurezza (che in nessun modo si può con esso identificare)».

⁽²⁷⁾ La risposta positiva dovrebbe essere scontata, se davvero sulla questione dovesse ritenersi l'esistenza di un «vuoto normativo per i cd. cantieri minori» (cfr. SOPRANI, *La nuova legge sugli appalti pubblici*, cit., XXIII); vero è però, come si è detto, che per i cantieri sotto soglia con committente privato nessuno ha neppure sollevato la questione, né la questione ha ragione di essere sollevata, alla luce del sistema delineato dal d.lgs. n. 494/96 e delle finalità perseguite dalla direttiva comunitaria.

ni di imprese previste e di entità presunta dei lavori complessivi. Appare difficile che un appaltatore, fatte salve forse soltanto le previsioni generalissime sugli apprestamenti di base del cantiere, possa andare oltre una descrizione ed una disciplina del proprio ambito operativo, o tutt'al più di quello dei propri subappaltatori; di talché, in presenza di diversi contratti di appalto e quindi di diversi appaltatori, è ragionevole prevedere una sommatoria di piani, ciascuno chiuso in se stesso e rivolto al suo interno, piuttosto che un piano globale che riassume in sé tutte le esigenze del coordinamento: esattamente il contrario, verrebbe da dire, di quanto si era prefissato il legislatore comunitario con la «direttiva cantieri».

Un'ultima annotazione si impone, infine, esaminando il testo letterale della norma.

Essa appare sicuramente coerente con il sistema, secondo quanto detto più sopra, nella parte in cui prevede la redazione del piano sostitutivo, non già nei casi in cui *non si applichi* il decreto n. 494/96 – locuzione, già si è visto, del tutto impropria –, ma invece allorché il piano di sicurezza e di coordinamento ed il piano generale di sicurezza «non siano previsti ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494». Tale formulazione letterale, tuttavia, sembrerebbe celare una insidia non trascurabile: il piano generale di sicurezza, infatti, non è previsto dal d.lgs. n. 494/96, se non per cantieri la cui entità presunta sia superiore a 30.000 uomini/giorni (art. 13), sicché la norma potrebbe essere letta nel senso che in tutti i cantieri pubblici al di sotto di detta soglia, l'appaltatore sia obbligato dall'art. 31, comma 1-bis, lettera b) della legge «Merloni-ter», a redigere il piano di sicurezza sostitutivo. Ciò significherebbe che i cantieri pubblici, che superino le soglie di cui all'art. 3, comma terzo del decreto n. 494/96, ma non quella dell'art. 13, finirebbero per essere dotati sia del piano di sicurezza e di coordinamento redatto dal coordinatore, sia del piano di sicurezza redatto dall'impresa e sostitutivo del piano generale di sicurezza. Appare tuttavia ben più ragionevole una diversa lettura della lettera b): poiché infatti essa parla di un unico piano di sicurezza sostitutivo di entrambi i piani ove questi non siano previsti, si può affermare che l'obbligo insorge soltanto allorché manchino entrambi, e non invece quando ve ne sia uno soltanto (e cioè il piano di sicurezza e di coordinamento): sicché i cantieri interessati dalla redazione del piano sostitutivo sono proprio e soltanto quelli che non raggiungono le soglie qualitative e dimensionali di cui all'art. 3, comma terzo, in piena conformità a quell'intendimento legislativo pocanzi menzionato, volto a colmare una (in realtà apparente) lacuna del sistema.

4.3. *Il comma 1-bis, lettera c). Il piano operativo di sicurezza*

La previsione di un «piano operativo di sicurezza per quanto attiene alle proprie scelte autonome e relative responsabilità nell'organizzazione del cantiere e nell'esecuzione di lavori», di per sé apparentemente chiara e lineare, suscita soprattutto perplessità sul piano del coordinamento della norma con le disposizioni previgenti.

Da un lato, è necessario domandarsi come questo piano si ponga, rispetto al «documento di sicurezza» redatto dal datore di lavoro in adempimento dell'art. 4 del d.lgs. n. 626/94 all'esito della valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei propri dipendenti.

Per quanto attiene alle scelte organizzative di fondo, alla distribuzione degli incarichi, dei compiti e delle responsabilità nell'ambito della struttura e della organizzazione dell'impresa, alla predeterminazione secondo criteri di sicurezza delle modalità di esecuzione delle attività lavorative proprie e tipiche dell'impresa, il piano complementare di dettaglio non sembra poter avere un contenuto diverso, rispetto a quanto determinato dal datore di lavoro all'esito della valutazione dei rischi all'interno della sua azienda. Il piano complementare di dettaglio può avere invece una sua valenza specifica, nella misura in cui individua gli aspetti peculiari con riferimento a ciascun diverso cantiere (si pensi, ad esempio, alla identificazione dei preposti, alla gestione dei rapporti con i subappaltatori, alla soluzione di talune problematiche tecniche specifiche, e così via). Se così è, peraltro, la nuova disposizione sembra configurare un superamento del disposto dell'art. 9, comma 2 del d.lgs. n. 494/96, secondo il quale «l'accettazione e la gestione da parte dei singoli datori di lavoro dei piani di sicurezza e di coordinamento...costituisce adempimento delle norme previste dall'art. 4, commi 1, 2 e 7...del decreto legislativo n. 626/94». Il datore di lavoro appaltatore, infatti, oltre alla redazione del documento di valutazione dei rischi relativo ai «rischi connessi alle proprie strutture fisse (uffici, magazzini e depositi, impianti fissi, ecc.), alle proprie tipologie e modalità di lavoro, alle proprie attrezzature e macchine, sostanze e preparati pericolosi» – obbligo che comunque permaneva in capo al datore di lavoro, a prescindere dalla succitata previsione dell'art. 9 del d.lgs. n. 494/96 ⁽²⁸⁾ – è ora tenuto, in forza di quanto disposto dalla lettera c) della norma in commento, ad operare una ulteriore valutazione specificamente rivolta a ciascun singolo cantiere in cui va ad operare; e questo anche quando esista, e sia stato da lui accettato con la sottoscrizione del contratto di appalto, il piano di sicurezza e di coordinamento redatto dal coordinatore.

Sotto un diverso profilo, l'esplicito richiamo alla «proprie scelte autonome e relative responsabilità nell'organizzazione del cantiere e nell'esecuzione dei lavori», riveste notevole importanza anche nella prospettiva dell'interpretazione del decreto n. 494/96, in quanto ribadisce l'esistenza di un ampio e ben preciso ambito all'interno del quale il datore di lavoro – appaltatore si muove con la più piena autonomia, sottraendosi pertanto anche a qualsiasi interferenza vuoi del coordinatore, vuoi del committente. Ciò vale, anzi, come ulteriore, de-

⁽²⁸⁾ Si veda chiaramente, in questo senso, quanto affermato nelle «Linee guida sull'applicazione del D.Lgs. n. 494/96, a cura del Coordinamento delle Regioni e Province Autonome, approvate dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome l'8 ottobre 1997» (in *ISL*, 1997, 667), dalle quali Linee guida è tratto il brano riportato tra virgolette nel testo.

terminante indice per la corretta individuazione dei contenuti del piano di sicurezza, che il coordinatore per la progettazione è chiamato a redigere: il fatto che, nell'ambito dell'autonomia che gli è propria in quanto imprenditore che esercita una specifica attività professionale, l'appaltatore sia chiamato anche a formalizzare le regole che disciplinano quei suoi spazi di autonomia, non può significare altro, se non che in quegli spazi di autonomia il coordinatore non può, nè deve entrare. Il piano di sicurezza redatto dal coordinatore, in altre parole, non deve occuparsi e preoccuparsi, per usare la terminologia del legislatore, dei «rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici»⁽²⁹⁾, se non nella misura in cui essi possono determinare un'esigenza di coordinamento con l'attività lavorativa di altri soggetti e con i rischi che ne derivano. Trattasi di conclusione in un certo senso obbligata, se si vuole attribuire al piano di sicurezza disciplinato dal d.lgs. n. 494/96, da un lato, un suo vero significato in termini di sicurezza, capace di aggiungere qualcosa rispetto alla situazione normativa preesistente, e, dall'altro lato, una possibilità di diventare strumento operativo effettivamente utilizzabile: conclusione che peraltro già era consentita da una lettura combinata dei decreti n. 494/96 e n. 626/94, e che il disposto del comma 1-bis, lettera c) dell'art. 31 della «Merloni-ter» non fa che rafforzare⁽³⁰⁾.

Da ultimo, va osservato come il legislatore abbia previsto la redazione del piano operativo di sicurezza quale piano complementare di dettaglio non solo del piano di sicurezza redatto dal coordinatore e dell'eventuale piano generale di sicurezza redatti dal coordinatore, ma anche, ove questi non siano previsti, «del piano di sicurezza sostitutivo di cui alla lettera b)». In questo caso, l'appaltatore è tenuto a redigere due diversi piani, i cui confini sono peraltro estremamente labili, e che per molti versi rischiano di sovrapporsi e identificarsi⁽³¹⁾.

5. L'art. 31, commi 2 e 3

Il secondo comma dell'art. 31 contiene una disposizione di importanza fondamentale, anche nella prospettiva più generale dell'interpretazione del decreto n. 494/96. Trattasi dell'ultima frase del comma, secondo la quale «il diretto-

⁽²⁹⁾ Il riferimento è al testo dell'art. 7, ultimo comma del d.lgs. n. 626/94, ai sensi del quale l'obbligo del datore di lavoro committente, di promuovere la cooperazione ed il coordinamento con il datore di lavoro appaltatore o con il lavoratore autonomo chiamati ad eseguire lavori all'interno dell'azienda, non si estende, appunto, «ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi».

⁽³⁰⁾ Si vedano ancora, sul punto, le Linee guida del Coordinamento delle Regioni e Province Autonome: «per quanto riguarda il livello di definizione al quale deve arrivare il piano di sicurezza e di coordinamento, appare giustificato ritenere che la valutazione dei rischi connessi direttamente con il funzionamento di singole attrezzature sia a carico del datore di lavoro, tramite la propria valutazione *ex art. 4* del D.Lgs. n. 626/94, e che perciò il coordinatore, nel redigere il piano, non debba inoltrarsi fino a questo livello».

⁽³¹⁾ Secondo SOPRANTI, *La nuova legge sugli appalti pubblici*, cit., XXIII, è da ritenersi che «l'appaltatore (o il concessionario) dei lavori possa, in questo caso, redigere un unico documento».

re di cantiere e il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, vigilano sull'osservanza dei piani di sicurezza».

La norma dà ulteriore conferma di quanto già sopra rilevato, trattando del contenuto del piano di sicurezza, circa la incontestabile esistenza di ambiti operativi e di responsabilità assolutamente distinti e non sovrapponibili, facenti capo rispettivamente al coordinatore per l'esecuzione da una parte ed all'impresa dall'altra. Nonostante talune interpretazioni del d.lgs. n. 494/96 in senso contrario, non può in nessun modo dubitarsi del fatto che detto decreto non ha mai inteso porre in capo al coordinatore per l'esecuzione un obbligo di vigilanza del cantiere e di controllo dell'osservanza delle norme di sicurezza da parte dei dipendenti delle diverse imprese⁽³²⁾. In particolare, è incontestabile – e lo era anche prima dell'emanazione della «Merloni-ter» – che la vigilanza sull'operato dei dipendenti delle imprese esecutrici dei lavori non costituisca uno degli obblighi del coordinatore per l'esecuzione, e che egli non possa essere ritenuto responsabile della esecuzione di una lavorazione in difformità dalle prescrizioni di sicurezza o del mancato utilizzo di un dispositivo di protezione individuale: e questo non soltanto perché il decreto n. 494/96 (ed in particolare l'art. 5) non contiene alcun obbligo di questo tipo, ma anche perché si tratterebbe comunque di un obbligo non esigibile, giacché si chiederebbe al coordinatore di esercitare una attività di vigilanza continua ed ininterrotta nel tempo, per tutta la durata del cantiere, ed inoltre generalmente rivolta alla totalità dei prestatori di lavoro ivi presenti; laddove l'ordinamento già vede soddisfatta una tale esigenza di vigilanza, sussistendo un ben preciso obbligo in tal senso in capo al datore di lavoro, ai suoi dirigenti ed ai suoi preposti.

Ciò che il coordinatore è chiamato a fare, è invece di fornire appunto quel coordinamento, tra le diverse imprese presenti, che rappresenta l'elemento innovativo ed aggiuntivo, ai fini della sicurezza all'interno del cantiere, secondo il disegno comunitario: il coordinamento finalizzato a prevenire i rischi derivanti dalle interferenze di rischi diversi. Solo in questo ambito, che è quello suo proprio, il coordinatore può essere ritenuto destinatario di uno specifico obbligo, che è l'obbligo di far sì che il coordinamento non venga mai meno come ulteriore e fondamentale misura di prevenzione (cfr. art. 5, comma primo, lettera a)

⁽³²⁾ Le Linee guida del Coordinamento delle Regioni e Province Autonome evidenziano la «delicatezza delle funzioni svolte dal coordinatore per l'esecuzione dei lavori, che...ha l'obbligo di controllare»; ma non vi è nel d.lgs. n. 494/96 alcun riscontro testuale a tale affermazione; né indicazioni in tal senso possono rinvenirsi nella direttiva n. 92/57/CEE, la quale affida ai coordinatori durante la realizzazione dell'opera il ben diverso compito di «coordinare l'attuazione dei principi generali di prevenzione e di sicurezza» (lett. a), «coordinare l'applicazione delle disposizioni pertinenti» (lett. b), «organizzare tra i datori di lavoro la cooperazione ed il coordinamento delle attività» (lett. d), «coordinare il controllo della corretta applicazione delle procedure di lavoro» (lett. e).

del d.lgs. n. 494/96)⁽³³⁾; conclusione questa che la norma in esame, introdotta dalla «Merloni-ter», rafforza e conferma.

L'altro aspetto significativo della disposizione in commento, va ricercato nel fatto che l'obbligo ivi previsto è ripartito, per così dire, tra l'impresa nella persona del direttore di cantiere, ed il coordinatore. Non è più menzionato il direttore dei lavori, che veniva invece individuato come destinatario dell'obbligo nel testo previgente dell'art. 31. Tale soluzione, in verità, era quantomeno curiosa, laddove coinvolgeva significativamente negli obblighi di sicurezza una figura tradizionalmente non partecipe, se non in forma ridotta e per così dire eventuale, di tali problematiche⁽³⁴⁾; essa forse si spiegava con la già ricordata circostanza che la precedente stesura dell'art. 31 risale ad epoca anteriore al recepimento delle direttive comunitarie, e quindi non poteva neppure ipotizzarsi la responsabilità di un soggetto, quale il coordinatore, che ancora non aveva trovato cittadinanza nel nostro ordinamento. La nuova disposizione sgombra il campo da ogni possibile equivoco, riproponendo la soluzione adottata dal decreto n. 494/96, che lascia il direttore dei lavori del tutto estraneo a qualsiasi obbligo o coinvolgimento in tema di sicurezza del cantiere, stante la presenza, da un lato, dell'impresa e, dall'altro lato, di un altro soggetto, pure nominato dal committente, di ciò espressamente incaricato.

Quanto alle altre previsioni del secondo comma dell'art. 31, esse ripropongono, ed anzi rafforzano, quanto già previsto dal d.lgs. n. 494/96 sulla rilevanza

⁽³³⁾ L'affermazione è tanto più fondata, ove si consideri il disposto dell'art. 3, comma primo della direttiva, secondo cui «il committente o il responsabile dei lavori designa uno o più coordinatori in materia di sicurezza e di salute...per un cantiere in cui sono presenti più imprese». È evidente come una tale impostazione sia stata disattesa, conducendo a conclusioni fuorvianti anche per quanto attiene al ruolo del coordinatore, nel momento in cui il Governo italiano ha esteso l'obbligo di nomina dei coordinatori «non solo nel caso di cantieri comportanti la presenza contestuale di più imprese, come previsto dall'articolo 3 della direttiva, ma anche nell'ipotesi di cantieri con presenza di una sola impresa qualora si tratti di lavori particolarmente a rischio» (cfr. la Relazione del Governo al decreto legislativo n. 494/96, in *Guida Normativa Il Sole 24-ore*, 13 novembre 1996, 22). La motivazione addotta dal Governo, secondo cui «tale ampliamento trova la sua giustificazione nelle statistiche degli infortuni che attribuiscono, come noto, all'edilizia il primato degli infortuni mortali ed è apparsa una misura utile a fronteggiare la situazione», mentre da un lato suona come una resa di fronte allo stato di fatto della scarsa osservanza della normativa previgente, dall'altro lato non giustifica certo la scelta di applicare a cantieri, in cui è presente un solo soggetto imprenditoriale, una normativa ed un sistema disegnati esclusivamente e precipuamente per cantieri caratterizzati da una molteplicità di soggetti, e finisce per determinare contraddizioni a volte insanabili. Né appare possibile che tali contraddizioni trovino soluzione con interventi correttivi, fintantoché tale vizio di fondo non verrà rimosso, restituendo la disciplina dei coordinatori e del piano di sicurezza e coordinamento a quelle che erano le sue finalità originarie, e facendo contestualmente applicare nella sua interezza la (più che puntuale) normativa preesistente.

⁽³⁴⁾ Per giurisprudenza costante, il direttore dei lavori è da ritenersi penalmente responsabile soltanto nel caso in cui si sia ingerito nell'organizzazione del lavoro e della attività oggetto dell'appalto: cfr. Cass., sez. IV pen., 17.2.1996 n. 1860, in *Dir. prat. lav.*, 1996, 877; Cass., sez. III pen., 30.5.1995 n. 6208, *ibidem*, 1995, 1675; Cas., sez. IV, 26.11.1993, Disca, in questa *Rivista*, 1994, 688.

contrattuale del piano di sicurezza e coordinamento, specificando che esso forma «parte integrante del contratto di appalto o di concessione» e che «i relativi oneri vanno evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta». Queste previsioni vanno coordinate, da un lato, con la presenza esplicita della sanzione di nullità per i contratti stipulati senza il piano di sicurezza (art. 31, comma 3), e dall'altro lato con la configurazione di una causa di risoluzione *ex lege* (peraltro rimandata al regolamento) in caso di inadempimento del contratto di appalto consistente in «gravi o ripetute violazioni» del piano di sicurezza (fatta salva, peraltro, la «previa formale costituzione in mora dell'interessato»).

Va altresì sottolineato come tutte queste disposizioni facciano indistintamente riferimento sia al piano di sicurezza redatto dal coordinatore, sia al piano sostitutivo ed al piano operativo redatti dall'impresa ai sensi dell'art. 31, comma 1-bis, lettere b) e c). Ciò è da condividere, se con tale previsione il legislatore ha inteso attribuire a questi piani eguale valenza sul piano contrattuale, vincolando l'appaltatore in pari misura alla loro piena osservanza; ma non può non evidenziarsi come ne conseguano difficoltà di armonizzazione del sistema, non tanto per la qualificazione dei piani sostitutivo ed operativo, pur se redatti dopo l'aggiudicazione, come parte integrante del contratto d'appalto (ben potendosi configurare una integrazione successiva della volontà contrattuale delle parti), quanto piuttosto per la (apparentemente insormontabile) difficoltà di evidenziare nei bandi di gara gli oneri relativi a questi due piani, per vietarne l'assoggettabilità a ribasso d'asta, attesoché si tratta di piani che vengono redatti dopo l'aggiudicazione, e quindi a gara già conclusa⁽³⁵⁾. A meno di non voler considerare il riferimento ai «relativi oneri», che vanno riportati nel bando, non già nel senso di costi per la sicurezza in senso stretto, bensì nel senso di costi che l'appaltatore deve sostenere per l'attività di redazione dei piani stessi: soluzione peraltro non accettabile, se la riferisce anche al piano di sicurezza previsto dal d.lgs. n. 494/96, se non combinando la norma in esame con la disposizione di cui all'art. 12 di quest'ultimo decreto circa la «stima dei costi», che il piano deve necessariamente prevedere.

GIOVANNI SCUDIER
avvocato in Padova

⁽³⁵⁾ La evidenziazione degli oneri di tali piani nei bandi di gara è «impensabile» secondo SOPRANI, *La nuova legge sugli appalti pubblici*, cit., XXIII.