

Premessa

L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 106/2009, di integrazione e modifica del D.Lgs. n. 81/2008, ha portato sostanzialmente alla rivisitazione della responsabilità e dei compiti del committente e dei tecnici del cantiere temporaneo o mobile, riportandone i rapporti all'incirca alle medesime condizioni dettate a suo tempo dal D.Lgs. n. 496/1996.

Infatti, subito dopo la pubblicazione del D.Lgs. n. 81/2008, in attuazione della Legge Delega n. 123/2007, sembrava apparire evidente la volontà del legislatore di un'impostazione nettamente più globale e coinvolgente all'organizzazione della sicurezza in cantiere, in quanto vincolava ad un tecnico (progettista o direttore dei lavori) l'individuazione del responsabile dei lavori da parte del committente.

Molti cultori della materia avevano plaudito alla precisa definizione di competenze tecniche per l'*alter ego* del committente, ritenendo che la disposizione, pur con i necessari aggiustamenti, avrebbe costretto figure tecniche che prima potevano dedicare minore attenzione alle problematiche gestionali proprie della sicurezza, ad operare in modo concertato con le professionalità specifiche della sicurezza, organizzando un cantiere globalmente sicuro. Ritenevano altresì che individuare obbligatoriamente la figura del responsabile dei lavori in un soggetto provvisto di titolo professionale e con adeguate capacità tecniche, che già sta partecipando alla realizzazione dell'opera, avrebbe garantito ab origine la necessaria conoscenza sia del progetto che delle modalità organizzative del cantiere.

Con il D.Lgs. n. 106/2009, il committente torna libero, non solo di incaricare o meno un responsabile dei lavori, ma anche – fatta eccezione per le opere pubbliche – di individuare chiunque a ricoprire tale ruolo. Data la libertà concessa, è evidente che è ammesso anche affidare l'incarico di responsabile dei lavori a uno dei tecnici che partecipano alla progettazione e/o realizzazione dell'opera. Riteniamo comunque che tale scelta non verrà quasi mai effettuata, anche se temiamo che sia sempre più frequente l'assunzione di un ruolo di fatto di responsabile dei lavori in capo a progettista e direttore dei lavori, in quanto comunque consulenti del committente nelle scelte che lo accompagnano dall'ideazione dell'opera al suo completamento.

Ringraziamenti

Ringrazio gli amici che mi hanno stimolato a ordinare in forma compiuta le osservazioni che sono emerse, sia durante le discussioni che nei vari incontri formativi promossi e realizzati nel corso degli anni. In particolare, ringrazio i componenti del CISCUdine, l'ing. Ugo Fonzar (con il suo blog) e l'ing. Giuseppe Di Florio. Ringrazio anche i miei clienti, perché sono stati di stimolo all'approfondimento delle norme e alla ricerca di strumenti corretti ed agili per la gestione delle attività di coordinatore e di responsabile dei lavori.

Elenco degli acronimi

PSC:	Piano di Sicurezza e Coordinamento
POS:	Piano Operativo di Sicurezza
PSS:	Piano di Sicurezza Sostitutivo
D.U.V.R.I.:	Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali
D.Lgs.:	Decreto Legislativo
D.P.R.:	Decreto del Presidente della Repubblica
CSP:	Coordinatore per la Sicurezza in fase di Progettazione
CSE:	Coordinatore per la Sicurezza in fase di Esecuzione
RdL:	Responsabile dei Lavori
D.U.R.C.:	Documento Unico di Regolarità Contributiva
RSPP:	Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione
RLS:	Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza
RLST:	Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriale

Definizioni

□ 1.1. Campo di applicazione

La fonte normativa che disciplina le attività di tutela della sicurezza e salute sul lavoro è il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 recante “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”, pubblicato sul supplemento ordinario n. 108 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 101 del 30 aprile 2008, come integrato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 «*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*».

Il provvedimento ridisegna la materia della salute e sicurezza sul lavoro le cui regole – fino ad oggi contenute in una lunga serie di disposizioni succedutesi nell’arco di quasi sessanta anni – sono state rivisitate e collocate in un’ottica di sistema.

Il Titolo I del decreto contiene le disposizioni di carattere generale, applicabili a tutte le tipologie di lavoratori e di lavori, mentre i titoli successivi contengono, divise in forma corrispondente alla tipologia di lavori o per argomento, le disposizioni già in vigore, riorganizzandole in forma unitaria. Le disposizioni già contenute nel D.Lgs. n. 494/1996, come integrato dal D.Lgs. n. 528/1999, nonché quelle dei decreti “storici” in materia di cantieri temporanei o mobili, ovvero il D.P.R. n. 164/1956, e per quanto pertinenti, il D.P.R. n. 547/1955, il D.P.R. n. 303/1956 e il D.P.R. n. 302/1956 vengono ricomprese nel Titolo IV. Ogni Titolo, nel Decreto 81, contiene al suo interno tutte le disposizioni, le sanzioni relative, e rimanda agli allegati per la definizione di elementi tecnici di dettaglio. Gli allegati relativi al Titolo IV sono numerati dal X al XXIII.

L’articolo 88 e l’articolo 89 definiscono quale campo di applicazione del Titolo IV il cantiere temporaneo o mobile, altrimenti detto anche “cantiere”, che corrisponde a “qualsunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile”. L’elenco riportato nell’Allegato X (in *Appendice B*, p. 140), relativo alla tipologia dei lavori, come pure le esclusioni elencate al comma 2 dell’articolo 88 (in *Appendice B*, p. 127), ripetono i contenuti dell’Allegato I del D.Lgs. n. 494/1996, come modificato dal D.Lgs. n. 528/1999.

Da sottolineare che il parametro della tipologia dei lavori non è l’unico da prendere in considerazione per individuare l’ambito di applicazione della norma. Dalla definizione di cantiere deriva la necessità di individuare il “luogo fisico”, ovvero l’area di cantiere o cantierabile in cui si svolgeranno i lavori edili o di ingegneria civile indicati nell’allegato. Non è detto che tale luogo sia unico, nel senso che potrebbe svilupparsi in più aree separate; è il caso ad esempio di buona parte dei cantieri di infrastrutture, delle opere di difesa del suolo, di interventi edilizi complessi. L’indicazione data dal legislatore con tale dizione, e con la successiva definizione del committente come colui per conto del quale

“l'intera opera” viene realizzata, stabilisce che quale cantiere dobbiamo individuare tutte quelle zone, contigue, limitrofe od anche separate tra loro, che sono comunque funzionali alla realizzazione dell'opera e che, nelle loro reciproche interrelazioni, possono comportare esigenze di coordinamento, al fine della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e delle persone esterne in qualche forma coinvolte. “Si ha dunque una localizzazione unitaria del cantiere non solo nell'ipotesi di lavori edili insistenti sulla medesima area, ma anche nel caso in cui le aree di lavoro siano diverse e fisicamente separate, ma caratterizzate dalla prevedibile possibilità della loro interazione” (Soprani, p. 44).

Analogamente a quanto già definito all'epoca della pubblicazione del D.Lgs. n. 528/1999, agli interventi relativi ad impianti si applica il Titolo IV del decreto qualora sia prevista la contemporanea effettuazione di opere edili di una certa entità, o si tratti di parti strutturali delle linee e/o degli impianti elettrici, mentre si applicano tutte le restanti disposizioni del D.Lgs. n. 81/2008 ed in particolare l'articolo 26 qualora siano da gestire rapporti di compresenza con addetti dipendenti da altri datori di lavoro. A tal proposito si ricordano le Circolari n. 41/1997 e 30/1998 (al cui testo si rimanda per una più puntuale definizione) che stabiliscono il concetto che nel campo di applicazione della “direttiva cantieri” sono da includere i lavori ad impianti “asserviti ad opere edili o di ingegneria civile e non anche ad impianti connessi alla produzione industriale, agricola o di servizi”. “ci pare che la logica interpretativa più corretta sia quella di escludere dal campo di applicazione del decreto quei lavori agli impianti, industriali e non, che non richiedono l'esigenza di avere un'area cantierabile. Con un esempio chiarificatore potremmo dire che per i lavori di manutenzione, diciamo ordinaria, agli impianti connessi alla produzione industriale, che non comporta certamente la necessità di un'area cantierabile, l'attività è tale da non rientrare nel campo di applicazione del decreto; viceversa un'attività di manutenzione più pesante, con modifiche sostanziali e sostituzioni di parti di impianto tale da comportare l'esigenza di un'area cantierabile, dovrà rientrare nel campo di applicazione suddetto” (Catanoso, Mischi, & Vicenzi, 2001).

Pertanto, tutti i cantieri temporanei o mobili, indipendentemente dalla loro dimensione, consistenza o pericolosità, sono soggetti ai disposti della norma. Ciò non significa che le attività escluse non siano soggette ad obblighi di sicurezza, a carico delle varie figure previste nel decreto. Significa esclusivamente che a tali attività si applicano altri titoli del decreto, o altre disposizioni normative specifiche, con conseguente diversa impostazione del quadro di compiti e responsabilità.

I cantieri aventi caratteristiche “particolari” – che con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 81/2008 si riconducono unicamente alla presenza di più imprese, anche non contemporanea – richiedono inoltre la designazione del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione e l'inoltro della notifica preliminare, con i conseguenti eventuali aggiornamenti. Qualora in fase di progettazione od anche di esecuzione si ritenga che l'opera possa essere realizzata da un'unica impresa, ma successivamente si presenti la necessità di ammettere in cantiere una seconda impresa, rimane l'obbligo già previsto nella normativa previgente al D.Lgs. n. 81/2008 di designare il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, che redige il Piano di Sicurezza e Coordinamento e il Fascicolo dell'opera.

Sono stati quindi eliminati i riferimenti alla consistenza di 200 uomini-giorno del cantiere e alla presenza di rischi particolari. L'entità di 200 uomini-giorno del cantiere viene

mantenuta per il solo obbligo di inoltro di notifica preliminare, in caso di realizzazione dell'opera da parte di un'unica impresa.

Esiste un unico discrimine, che non era presente nel D.Lgs. n. 494/1996, per quanto riguarda l'operatività nel campo dei lavori privati. Ai sensi dell'articolo 90, comma 11, la designazione del coordinatore per la progettazione non è necessaria per gli interventi non soggetti a permesso di costruire (quindi: interventi soggetti a D.I.A.; opere che rientrano nel campo della manutenzione ordinaria e per le quali quindi non sono richiesti permessi, ecc.) e per tutti gli interventi il cui importo è inferiore a 100.000 euro. È comunque obbligatoria, per questi cantieri, la designazione del coordinatore per l'esecuzione che deve svolgere anche i compiti di coordinatore per la progettazione. Con successiva circolare il Ministero del Lavoro (Circolare n. 30/2009 del 29 ottobre 2009, riportata in *Appendice B*, p. 165) ha comunque chiarito che tale semplificazione non si deve intendere nel senso che non è prescritta la presenza del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione, ma che il CSE, che va designato in fase di progettazione, svolge il compito di CSP durante le fasi di progettazione dell'opera. La previsione normativa dunque elimina la necessità di una designazione, non eliminando invece l'obbligo della presenza e dell'attività in fase progettuale di un coordinatore per la sicurezza.

□ 1.2. Il committente

Il committente viene definito quale il "Soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione. Nel caso di appalto di opera pubblica il committente è il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto" (articolo 89, in *Appendice B*, p. 128).

Il legislatore, fin dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 494/1996, la cosiddetta "Direttiva Cantieri", ha sempre inteso che il committente sia la figura principale ovvero il perno della normativa di riferimento. In funzione di tale impostazione, al committente sono stati attribuiti compiti che vanno oltre il normale interesse nell'esecuzione delle opere commissionate, con la conseguente impossibilità di ritenere che il datore di lavoro dell'impresa esecutrice, in quanto esperto del settore, sia responsabile unico della sicurezza sul lavoro dei propri dipendenti. Tale circostanza è sottolineata anche dagli avvocati Lageard e Gebbia, che in un loro articolo (Lageard & Gebbia, 2008) riportano un passaggio della Corte di Cassazione: "In materia di infortuni sul lavoro in un cantiere edile, il committente rimane il soggetto obbligato in via principale all'osservanza degli obblighi imposti in materia di sicurezza, ex articolo 6 del D.Lgs. n. 494/1996, come modificato dal D.Lgs. n. 528/2000, atteso che l'effetto liberatorio si verifica solo a seguito della nomina del responsabile dei lavori e nei limiti dell'incarico conferito quest'ultimo". Altrettanto significativa è certamente la Sentenza n. 7209 del 21 febbraio 2007 della Corte di Cassazione, Terza Sezione Penale, che definisce il committente quale "il soggetto obbligato, in via originaria e principale, all'osservanza degli obblighi imposti in materia di sicurezza sul lavoro nei cantieri temporanei o mobili e già individuato in precedenza come il "perno" attorno al quale ruota la sicurezza sul lavoro nei cantieri stessi [...] non appare dubbio, però, che anche alla luce della nuova normativa il committente rimane il soggetto obbligato, in via originaria e principale, all'osservanza degli obblighi imposti in materia di sicurezza del lavoro".

La definizione del committente, mutuata integralmente dal D.Lgs. n. 494/1996, sta a significare che il committente (o i committenti) è referente principale ed indispensabile dell'opera e l'impresa che si aggiudica l'appalto non diventa a sua volta committente rispetto alle imprese cui affida subappalti o cottimi. Significa altresì che il committente non può artatamente dividere in lotti la realizzazione di un intervento, al fine di non ricadere all'interno di parametri dimensionali od organizzativi più favorevoli. A tale proposito si precisa che: l'attuazione del progetto per fasi lavorative successive e non continuative nel tempo; l'attuazione in lotti separati; la realizzazione in siti separati, ovvero in collocazioni distinte che tutte insieme concorrono alla realizzazione di un'unica opera (ad es. lavori stradali) purché previsti da un progetto unico per l'intera opera, costituiscono "uno ed un unico cantiere". Significa infine che la definizione dell'entità e tipologia dell'opera non è funzionale al rilascio di permessi a costruire o alla presentazione di Dichiarazione di Inizio Attività, ma il semplice fatto di effettuare interventi edili o di ingegneria civile rende il soggetto "committente" dell'intero intervento. Il suo dovere nei confronti della sicurezza viene quindi a cessare solamente con la conclusione definitiva dell'intervento oppure con la cessione del cantiere ad altro committente.

La dizione "per conto del quale" l'opera viene realizzata, può essere utile per individuare correttamente il committente nei casi dubbi. Nel caso di realizzazione di lavori per conto di soggetti terzi, quali, ad esempio, la manutenzione straordinaria di un impianto elettrico di pubblica illuminazione di proprietà di un comune, appaltata da una ditta che ne ha la gestione (e che quindi può effettuare gare per l'affidamento dei relativi lavori), il committente non sarà il gestore, per quanto fermi i contratti d'appalto, ma sarà il comune, in quanto proprietario e destinatario finale degli interventi sull'impianto.

Inalterata è rimasta anche la definizione del committente pubblico, come modificata a suo tempo dal D.Lgs. n. 528/1999; il potere decisionale e di spesa relativo all'appalto non va quindi considerato in capo all'organo politico, bensì all'organo tecnico che attua quanto stabilito dall'organo politico e adotta i necessari provvedimenti tecnico-amministrativi per la realizzazione dell'opera.

Già nel 1997, con la Circolare n. 41, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale aveva stabilito che "il committente deve essere una persona fisica, in quanto titolare di obblighi penalmente sanzionabili; pertanto, nell'ambito delle persone giuridiche, pubbliche o private, tale persona deve essere individuata nel soggetto legittimato alla firma dei contratti d'appalto per l'esecuzione dei lavori".

Tale circolare consente quindi di dirimere, in prima battuta, non solo la problematica dell'individuazione del committente dell'opera pubblica, ma anche del committente di un'opera privata da realizzarsi per conto di una qualsivoglia persona giuridica (S.p.A., s.r.l., ecc.).¹

Merita in questo contesto ricordare pertanto che, né nei documenti della sicurezza né nella notifica preliminare o suoi aggiornamenti, può essere indicato quale committente una ragione sociale, nonché un organo politico di un qualsiasi ente.

¹ Poiché da più parti, però, tale circolare viene considerata un po' affrettata ed approssimativa, per una definizione più approfondita rimandiamo al testo (Cola & Zgagliardich, 1998), nonché alle analisi pubblicate dall'ing. Porreca (Porreca, 2007).