

# Il Titolo IV del Dlgs 81/08: Cantieri temporanei o mobili

di M. Montrano e G. Porcellana (ASL TO3)

Nell'ambito del riassetto e riforma delle disposizioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, operata con il D.lgs. 81/2008 in attuazione della legge delega n. 123/2007, le prescrizioni di sicurezza da attuare nei cantieri temporanei o mobili sono quelle che hanno subito le maggiori innovazioni.

Il nuovo provvedimento legislativo, che ha abrogato con l'art. 304 comma 1 lettera a) il D.lgs. 14/8/1996 n. 494, dedica ai cantieri temporanei o mobili l'intero capo I del titolo IV negli articoli che vanno dal n. 88 al n. 104.

Volendo esaminare solo alcune delle principali modifiche introdotte e senza avere la pretesa di essere esaustivi, si ritiene di dover segnalare alcune criticità che emergono a una prima lettura del decreto.

Scorrendo velocemente il campo di applicazione (art. 88), che rimane sostanzialmente invariato rispetto alla precedente normativa, già l'articolo 89 (definizioni) introduce un primo elemento di novità sulla nuova definizione di responsabile dei lavori. Il legislatore, nel ribadire che tale soggetto è *"incaricato, dal committente, della progettazione o del controllo dell'esecuzione dell'opera"*, ha intenzionalmente eliminato la locuzione *"che può essere"* che era presente nel D.lgs. 494/96 ed era stata introdotta dal D.lgs. 528/99, e la locuzione *"della esecuzione"*, precisando anche che *"tale soggetto coincide con il progettista per la fase di progettazione dell'opera e con il direttore dei lavori per la fase di esecuzione dell'opera"*. Nell'ambito

degli appalti pubblici, di cui al del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, e successive modificazioni, il responsabile dei lavori rimane il responsabile unico del procedimento.

La nuova definizione modifica in maniera strutturale la funzione del responsabile dei lavori che, secondo la nuova impostazione, sembra essere una figura obbligatoria, almeno in alcuni ambiti. Per meglio chiarire tale concetto occorre effettuare una breve analisi storica della definizione di responsabile dei lavori.

Come è noto, la prima versione del D.lgs. 494/96 stabiliva che il responsabile dei lavori era il *"soggetto incaricato dal committente per la progettazione o per l'esecuzione o per il controllo dell'esecuzione dell'opera"*. Tale definizione, all'alba dell'entrata in vigore del D.lgs. 494/96 (24/03/1997), portava a qualificare tale figura come obbligatoria. Solo pochi giorni prima della entrata in vigore del decreto, il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 41 del 18 marzo 2007, precisava che la designazione di un responsabile dei lavori era una facoltà e non un obbligo del committente *"poiché gli adempimenti di cui agli articoli 3 e 11 (del D.lgs. 494/96 ndr) vengono posti indifferentemente a carico del committente o del responsabile dei lavori"*. Se dubbio permaneva, questo veniva definitivamente chiarito grazie al D.lgs. 528/99 che, come già precedentemente indicato, introduceva la locuzione *"che può essere"*.

Ora, leggendo le nuove disposizioni legate al committente e al responsabile dei lavori, si nota che non tutti gli obblighi sono posti indifferentemente a carico di uno o dell'altro soggetto. In effetti, l'articolo 93 (Responsabilità dei committenti e dei responsabili dei lavori) pone obblighi (e responsabilità) al solo committente (primo comma) e al solo responsabile dei lavori (secondo comma). Inoltre, l'articolo 92 comma 1 lettera e) che stabilisce l'obbligo di segnalazione del coordinatore in fase di esecuzione, specifica che tale segnalazione, diversamente da quanto indicato dall'articolo 5 comma 1 lettera a) del D.lgs. 494/96, deve essere fatta *"al committente e al responsabile dei lavori"*.

Da tale analisi emerge, quindi, che il legislatore ha ritenuto che, in alcuni ambiti,



la presenza del responsabile dei lavori sia obbligatoria e necessaria, in altri, e specificatamente là dove gli adempimenti vengono posti indifferentemente a carico del committente o del responsabile dei lavori, lascia al committente la scelta di conferire un incarico o meno al responsabile dei lavori per lo svolgimento di tali adempimenti. Occorre però prestare attenzione: il conferimento di tale incarico non esonera il Committente delle responsabilità connesse alla verifica dell'adempimento degli obblighi di cui agli articoli 91 comma 1 (redazione del PSC e del fascicolo), 92 comma 1 lettera e) (obblighi di segnalazione del coordinatore in fase di esecuzione) e 99 (notifica preliminare).

Tale lettura non scioglie, comunque, un nodo essenziale. Se è vero, come è vero, che il responsabile dei lavori *"coincide con il progettista per la fase di progettazione dell'opera e con il direttore dei lavori per la fase di esecuzione dell'opera"*, il legislatore non indica quale progettista e quale direttore dei lavori sono interessati da tale definizione. E' noto, infatti, che nell'ambito di un cantiere temporaneo o mobile vi può essere il progettista architettonico e il progettista strutturale, così come può essere presente il direttore dei lavori architettonico e il direttore dei lavori delle strutture in cemento armato. In relazione alle incompatibilità già previste dal D.lgs. 494/96, con il D.lgs. 81/2008 viene specificato che il ruolo di coordinatore in fase di esecuzione dei lavori, oltre a non poter essere svolto dal datore delle imprese esecutrici (divieto già previsto nel D.lgs. 494/1996), non può essere svolto neanche da un dipendente delle imprese stesse né dal Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione designato. Si deve dare atto che il legislatore ha voluto meglio individuare le clausole di incompatibilità ma, al tempo stesso, si fa rilevare che si poteva estendere in modo chiaro e palese tale incompatibilità anche agli addetti del Servizio di Prevenzione e Protezione non dipendenti del datore di lavoro. Anche sul termine "dipendente" andrebbe fatta chiarezza alla luce delle nuove prestazioni di lavoro atipico previste dalla cosiddetta Legge Biagi.

Due ulteriori novità contenute nell'art. 89 sono rappresentate dalla definizione della *"impresa affidataria"*, individuata quale impresa titolare del contratto di appalto con il committente e che, nell'esecuzione dell'opera appaltata, può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi e



dalla definizione di idoneità tecnico-professionale delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, che viene definita come *"il possesso di capacità organizzative, nonché di disponibilità di forza lavoro, di macchine e di attrezzature, in riferimento alla realizzazione dell'opera"*.

La definizione di *"impresa affidataria"* si rendeva necessaria in relazione ai nuovi obblighi previsti dall'articolo 97 (Obblighi del datore di lavoro dell'impresa affidataria), mentre per quanto attiene alla verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi si fa rilevare che, nell'allegato XVII al D.lgs. 81/2008, viene elencata la documentazione che le imprese stesse e i lavoratori autonomi devono esibire al committente, o al responsabile dei lavori, per attestare la loro idoneità tecnico-professionale.

In attesa che venga chiarito a quale soggetto il committente deve trasmettere la documentazione indicata nell'articolo 90 comma 9 lettere a) e b), (viene citata una non meglio qualificata *"amministrazione competente"* mentre in più passi del decreto si cita l' *"amministrazione concedente"* o l'organo di vigilanza), si rileva che l'assenza del documento unico di regolarità contributiva (DURC) continua a produrre la sospensione dell'efficacia del titolo abilitativi. Stessa sorte è prevista quando nel cantiere l'organo di

vigilanza accerta l'assenza del piano di sicurezza e coordinamento o del fascicolo tecnico (naturalmente ove previsti), oppure l'assenza della notifica preliminare di cui all'art. 99.

L'obbligo a carico del committente di trasmettere all'amministrazione competente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire, il nominativo delle imprese esecutrici, unitamente alla documentazione di cui alle lettere a) e b) del comma 9 dell'art. 90, è stato esteso anche ai lavori eseguiti in economia mediante affidamento delle singole lavorazioni a lavoratori autonomi, ovvero ai lavori realizzati direttamente con proprio personale dipendente senza ricorso all'appalto.

Un altro elemento che ha suscitato le maggiori sorprese è costituito dal rivisto obbligo legato alla nomina dei coordinatori per la sicurezza. L'art. 90 comma 3 del decreto stabilisce i casi nei quali sussiste l'obbligo da parte del committente di designare i coordinatori in fase di progettazione e in fase di esecuzione. Come è noto, sino al 15/05/2008 (data di entrata in vigore del decreto) la nomina di tali figure era richiesta nel caso in cui nel cantiere era prevista la presenza di più imprese, anche non contemporanee, e nel caso che l'entità del cantiere fosse pari, o superiore, ai 200 uomini-giorno o, anche, nel caso di cantiere con entità inferiore a tale soglia ma in presenza di particolari rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori indicati nell'allegato II del D.lgs. 494/1996.

La nuova disposizione stabilisce l'obbligo da parte del committente della nomina dei coordinatori, anche in caso di coincidenza con l'impresa esecutrice, nel caso in cui, in cantiere, sia prevista la presenza, anche non contemporanea, di più imprese. Non è più necessaria quindi la presenza dell'ulteriore

condizione legata all'entità del cantiere o alla maggiore pericolosità.

Tale disposizione trova una deroga nel comma 11 dello stesso articolo 90, là dove viene espressamente indicato che, in caso di lavori privati (e quindi con esclusione dei lavori pubblici) non soggetti a permesso di costruire, l'obbligo di cui all'art. 90 comma 3 non si applica ma si applica, in ogni caso, quanto disposto dall'articolo 92 comma 2. Il legislatore con un abile manovra dilatoria (leggasi il passaggio dall'articolo 92 comma all'articolo 90 comma 4) chiede comunque, in questi casi, la designazione di un coordinatore per l'esecuzione dei lavori quando, dopo l'affidamento dei lavori a un'unica impresa, l'esecuzione dei lavori, o di parte di essi, viene affidata a una o più imprese.

Il risultato di tale disposizione, che peraltro provoca una non giustificata disparità tra cantieri pubblici e privati, è quello di perdere una importante opera di pianificazione della sicurezza durante la fase di progettazione dell'opera, momento in cui la presenza di un coordinatore per la progettazione è assolutamente indispensabile, ricordando che il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia di cui al D.P.R. n. 380/2001 permette la realizzazione di fabbricati anche di discreta entità con la cosiddetta "superDIA" senza il ricorso al permesso di costruire. Alla luce di ciò non ci sarà da meravigliarsi se nascerà una procedura d'infrazione nei confronti del nostro Paese per recepimento *in peius* della direttiva comunitaria 92/57 (direttiva cantieri).

Vale, poi, la pena approfondire la dinamica della già citata responsabilità del committente e del responsabile dei lavori definita dall'articolo 93. Diversamente da quanto disposto dall'art. 6 comma 1 del D.lgs. 494/1996, così come modificato dal D.lgs. 528/1999 che prevedeva che "*il committente è esonerato dalle responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi limitatamente all'incarico conferito al responsabile dei lavori*", viene affermato nell'articolo 93 comma 1 che "*in ogni caso il conferimento dell'incarico al responsabile dei lavori non esonera il committente dalle responsabilità connesse alla verifica degli adempimenti degli obblighi di cui agli articoli 90, 92, comma 1, lettera e), e 99*". Trattasi della verifica degli adempimenti legati agli obblighi del committente, all'obbligo del coordinatore in fase di esecuzione di segnalare le



inadempienze delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi e dell'obbligo della trasmissione della notifica preliminare.

Per quanto attiene al responsabile dei lavori, a questi viene affidato l'obbligo di verificare l'adempimento del coordinatore in fase di progettazione (redazione del PSC e del fascicolo tecnico) e l'adempimento degli obblighi del coordinatore in fase di esecuzione previsti dall'articolo 92 comma 1, ad esclusione di quanto indicato nella lettera e), in quanto affidata al committente, e nella lettera f) (sospensione delle singole lavorazioni in caso di pericolo grave e imminente direttamente riscontrato).

Si rileva che per la violazione dell'articolo 93 non è stata prevista alcuna sanzione, circostanza che comporta il rischio di vanificare tali azioni di verifiche richieste al committente e al responsabile dei lavori e che potranno essere, eventualmente, oggetto di esame in caso di infortunio sul lavoro.

Come già anticipato, con l'articolo 97 vengono introdotti nuovi obblighi a carico del datore di lavoro dell'impresa affidataria che deve, adesso, vigilare sulla sicurezza dei lavori affidati e sull'applicazione delle disposizioni e delle prescrizioni del piano di sicurezza e coordinamento. L'impresa affidataria è titolare, altresì, degli obblighi di verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese subappaltatrici e dei lavoratori autonomi ai quali affida lavori da svolgere in cantiere.

All'impresa affidataria viene, altresì, affidato il difficile compito di coordinare gli interventi finalizzati all'attuazione delle misure generali di tutela (art. 95) e degli obblighi previsti dall'articolo 96, nonché di verificare la congruenza dei piani operativi di sicurezza (POS) delle imprese esecutrici rispetto al proprio, prima della loro trasmissione al coordinatore per l'esecuzione.

Un'ultima nota deve essere fatta sugli obblighi di trasmissione previsti dall'articolo 101. Anche in questo caso siamo di fronte a innovazioni rilevanti. Va ricordato che l'articolo 13 del D.lgs. 494/1996 stabiliva che *"prima dell'inizio dei rispettivi lavori ciascuna impresa esecutrice trasmette il proprio piano operativo di sicurezza al coordinatore per l'esecuzione"*. L'articolo 101 del D.lgs. 81/2008 dispone che tutte le imprese esecutrici devono trasmettere il proprio POS all'impresa affidataria la quale, previa verifica della congruenza rispetto al proprio piano di sicurezza, lo trasmette al coordinatore per la esecuzione. Ogni singolo controllo non può durare più di quindici giorni e l'inizio dei lavori è permesso solo dopo l'esito positivo delle suddette verifiche.



Gli effetti di tale disposizione dovrebbero portare ad impedire l'inizio dei lavori nei cantieri là dove le imprese esecutrici non hanno correttamente pianificato la sicurezza con i propri piani operativi di sicurezza o nei casi in cui tali piani operativi non siano coerenti tra loro o con il piano di sicurezza e coordinamento. L'uso del condizionale è d'obbligo, in quanto, troppo spesso, abbiamo visto e letto piani operativi "fotocopia" senza concretezza operativa e di una genericità impressionante. Peraltro, è lo stesso legislatore che non crede all'obbligo da lui stesso imposto, considerato che la mancata osservanza dell'art. 101 commi 2 e 3 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1200 a 3600 euro.

Da quanto sin qui argomentato, è di tutta evidenza come le modifiche introdotte dal D.lgs. 81/2008 sono significative; inoltre, ne esistono altre di minore rilievo, che non sono descritte in questo articolo.

Tali modifiche irrompono violentemente nei vari contesti esistenti e diventa veramente drammatico conciliare i nuovi obblighi con situazioni di cantiere ormai stabilizzate o, addirittura, in via di conclusione.

Si ritiene che sarebbe stato opportuno prevedere un periodo transitorio o una diversa entrata in vigore degli obblighi, magari legata agli incarichi di progettazione così come fu fatta al momento dell'entrata in vigore del D.lgs. 528/99. In quella occasione, infatti, il decreto fu pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 18 gennaio 2000 n. 13, le varie disposizioni entrarono in vigore tre mesi dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (18 aprile 2000) e furono previste ben tre strade da percorrere, in relazione all'incarico di progettazione esecutiva (art. 25 del D.lgs. 528/99).

Ma tutto questo ormai appartiene al passato e, chissà perché, ciò che appartiene al passato appare quasi sempre migliore.