

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 9 - numero 1632 di lunedì 22 gennaio 2007

Quali i compiti e le responsabilità dei professionisti nei cantieri edili pubblici?

Il rapporto fra committente, responsabile unico del procedimento, responsabile dei lavori, coordinatore in fase di esecuzione e direttore dei lavori nei cantieri edili pubblici. A cura di G. Porreca.

Pubblichiamo un approfondimento che viene incontro alle richieste di chiarimenti pervenute da numerosi operatori del campo in merito alla definizione, individuazione, alle funzioni e agli obblighi di alcune figure professionali interessate dalla sicurezza sul lavoro nei cantieri edili installati per la realizzazione di lavori pubblici quali il responsabile unico del procedimento, il responsabile dei lavori, il coordinatore in fase di esecuzione ed il direttore dei lavori nonché sul rapporto esistente fra questi ed il committente.

Nell' approfondimento, a cura di Gerardo Porreca, vengono individuate le disposizioni legislative alle quali occorre fare riferimento (contenute nel D. Lgs. n. 494/96 e successive modifiche, oltre che nel nuovo Codice sui contratti pubblici e nel Regolamento della legge Merloni di cui al D.P.R. n. 554/1999) e sono messe fra l'altro in evidenza le incompatibilità, le inopportunità nonché l'obbligo che le disposizioni legislative impongono perché alcune di tali figure professionali coincidano.

Il rapporto fra committente, responsabile unico del procedimento, responsabile dei lavori, coordinatore in fase di esecuzione e direttore dei lavori nei cantieri edili pubblici.

"Nei lavori pubblici il responsabile dei lavori di cui al D. Lgs. n. 494/1996 è il responsabile unico del procedimento. Chi è il committente? Il coordinatore in fase di esecuzione deve essere sempre il direttore dei lavori?"

Questi sono i quesiti che spesso si pongono gli operatori e dai quali si è preso spunto per un approfondimento sul rapporto esistente fra le figure del committente, del responsabile unico del procedimento, del responsabile dei lavori, del coordinatore in fase di esecuzione e del direttore dei lavori nei cantieri installati per la realizzazione di opere pubbliche.

Per individuare le funzioni ed i compiti e per determinare la relazione esistente fra il committente e le suddette figure professionali operanti nei cantieri edili pubblici è necessario richiamare le disposizioni legislative alle quali occorre fare riferimento. Alla luce del D. Lgs. n. 494/1996, così come modificato ed integrato con il D. Lgs. n. 528/1999 e che si rammenta si applica anche ai lavori pubblici oltre che a quelli privati, il committente, secondo quanto indicato nelle definizioni di cui all'art. 2, è "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". Il responsabile dei lavori, invece, è il "soggetto che può essere incaricato dal committente ai fini della progettazione o della esecuzione o del controllo dell'esecuzione dell'opera. Nel caso di appalto di opera pubblica, il responsabile dei lavori è il responsabile unico del procedimento ai sensi dell'articolo 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche".

Ora dalla lettura di queste due definizioni si deduce intanto che la figura del responsabile dei lavori può esserci come può anche non esserci nel momento in cui il committente non intende nominarlo e poi anche che, nel caso di appalto di opera pubblica, se il committente lo vuol nominare deve obbligatoriamente individuare la figura del responsabile dei lavori in quella del responsabile unico del procedimento di cui all'art. 7 della legge 11/2/1994 n. 109 (legge Merloni), ora abrogata e riscritta insieme ad una parte significativa del correlato regolamento di esecuzione di cui al D.P.R. n. 554/1999 nel nuovo Codice degli appalti (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) approvato con il D. Lgs. 12/4/2006 n. 163. Non c'è quindi una corrispondenza automatica fra il responsabile unico del procedimento ed il responsabile dei lavori.

Nel nominare il responsabile dei lavori il committente deve indicare esplicitamente gli incarichi che intende affidargli in quanto la nomina assume sostanzialmente la veste di una delega, così come emerge dalle indicazioni fornite dall'art. 6 dello stesso D. Lgs. n. 494/96 in base al quale "il committente è esonerato dalle responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi limitatamente all'incarico conferito al responsabile dei lavori", ed il responsabile dei lavori a sua volta

assume con il conferimento delle responsabilità penali considerato che il D. Lgs. n. 494/1996 con l'art. 20 fissa a carico degli stessi responsabili dei lavori delle sanzioni penali nel caso che questi contravvengano agli obblighi a loro assegnati.

Ciò detto vediamo ora cosa dicono in merito le disposizioni relative ai lavori pubblici anche esse applicabili nel caso di cantieri installati per la realizzazione di opere pubbliche.

Secondo quanto indicato nell'art. 10 del nuovo Codice sugli appalti pubblici (già art. 7 della legge n. 109/1994) le amministrazioni aggiudicatrici per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico nominano, ai sensi della legge 7/8/1990 n. 241, per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione dei lavori un responsabile unico del procedimento (cosiddetto RUP) il quale, interno o esterno all'amministrazione aggiudicatrice, deve possedere titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per cui è nominato. I compiti e le funzioni del responsabile unico del procedimento sono fissati nell'art. 10 del Codice sui contratti pubblici e nell'art. 8 del Regolamento di cui al D.P.R. n. 554/1999. Al comma 2 dello stesso articolo 8 del D.P.R. n. 554/1999 viene precisato in particolare che *"Il responsabile del procedimento assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, qualora il soggetto che, nella struttura organizzativa della amministrazione aggiudicatrice sarebbe deputato a rappresentare il committente, non intenda adempiere direttamente agli obblighi dalle stesse norme previsti. La designazione deve contenere l'indicazione degli adempimenti di legge oggetto dell'incarico"*.

La lettura del suddetto comma conferma quindi quando già detto ed indicato nel D. Lgs. n. 494/1996 e cioè che, allorché il committente non intende svolgere direttamente gli obblighi fissati dallo stesso decreto ma intende delegarli ad un responsabile dei lavori, individuerà questa figura nel responsabile unico del procedimento e lo stesso dovrà indicare nella designazione gli adempimenti di legge oggetto dell'incarico fra i quali appunto quelli di natura penale di cui al D. Lgs. n. 494/1996. Lo stesso art. 8 poi al comma 3 indica tutti quei compiti che il responsabile del procedimento nella sua veste di responsabile dei lavori deve assolvere, compiti che sostanzialmente corrispondono a quelli già indicati nel D. Lgs. n. 494/1996. Più precisamente il responsabile del procedimento nella sua veste di responsabile dei lavori:

- a) si attiene ai principi e alle misure generali di tutela previste dalla legge;
- b) determina la durata dei lavori o delle fasi di lavoro che si devono svolgere contemporaneamente o successivamente;
- c) designa il coordinatore per la progettazione e il coordinatore per l'esecuzione dei lavori;
- d) vigila sulla loro attività, valuta il piano di sicurezza e di coordinamento e l'eventuale piano generale di sicurezza (poi abolito con il D. Lgs. n. 528/1999) e il fascicolo predisposti dal coordinatore per la progettazione;
- e) comunica alle imprese esecutrici i nominativi dei coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori e si accerta che siano indicati nel cartello di cantiere;
- f) assicura la messa a disposizione di tutti i concorrenti alle gare di appalto del piano di sicurezza e di coordinamento e dell'eventuale piano generale di sicurezza (poi abolito con il D. Lgs. n. 528/1999);
- g) trasmette la notifica preliminare all'organo sanitario competente nonché, chiede, ove è necessario, alle imprese esecutrici l'iscrizione alla camera di commercio industria e artigianato; chiede inoltre alle stesse imprese una dichiarazione autentica in ordine all'organico medio annuo, destinato al lavoro in oggetto nelle varie qualifiche, da cui desumere la corrispondenza con il costo sostenuto per il personale dipendente, unitamente ai modelli riepilogativi annuali attestanti la congruenza dei versamenti assicurativi e previdenziali effettuati in ordine alle retribuzioni corrisposte ai dipendenti.

Per quanto riguarda la individuazione della figura del committente ex D. Lgs. n. 494/1996, per il quale lo stesso decreto legislativo fissa dei precisi obblighi indicati nell'art. 3, così come modificato ed integrato dalle successive disposizioni di legge, questi nel caso di lavori pubblici viene individuato nel dirigente dell'ufficio al quale è demandata la gestione dell'appalto per cui viene installato il cantiere temporaneo o mobile e la sua figura corrisponde sostanzialmente a quella del datore di lavoro pubblico di cui all'art. 2 del D. Lgs. n. 626/1994 definito quale *"il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale"*. Nell'ambito della pubblica amministrazione, infatti, è alla figura del dirigente allo stato attuale della legislazione (legge 8/6/1990 n. 142 e s.m.i. sull'ordinamento delle autonomie locali e D. Lgs. 3/2/1993 n. 29 sulla organizzazione delle amministrazioni pubbliche) che viene in generale affidata la responsabilità gestionale con potere di spesa e questi è in fondo *"il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto"* che viene definito come committente nell'art. 2 del D. Lgs. n. 494/1996 e s.m.i. Spesso il committente pubblico viene fatto coincidere con il responsabile unico del procedimento ma in realtà queste sono due figure distinte.

Se così non fosse e volendo far coincidere la figura del committente con il responsabile del procedimento non si comprenderebbero i vari passaggi che è possibile leggere nella legge Merloni e sue s.m.i. e nel suo Regolamento nei quali viene richiesto al responsabile unico del procedimento di riferire ed interloquire con la propria amministrazione, da individuare ovviamente in persona diversa dalla sua, e non si spiegherebbe fra l'altro quanto indicato nella lettera u) del comma 1 dello stesso art. 8 del D.P.R. n. 554/1999 e cioè che il responsabile unico del procedimento deve *"trasmettere agli*

organi competenti della amministrazione aggiudicatrice la proposta del coordinatore per l'esecuzione dei lavori di sospensione, allontanamento delle imprese e dei lavoratori autonomi dal cantiere o di risoluzione del contratto", proposta che notoriamente, secondo quanto indicato nella lett. e) dell'articolo 5 del D. Lgs. n. 494/1996, è destinata a cura del coordinatore in fase di esecuzione al committente ex D. Lgs. n. 494/1996.

Per quanto riguarda il direttore dei lavori i suoi compiti sono fissati nel Titolo IX Capo I del Regolamento di cui al D.P.R. n. 554/1999. Secondo lo stesso le stazioni appaltanti, prima della gara, istituiscono per il coordinamento, la direzione ed il controllo tecnico contabile dell'esecuzione di ogni singolo intervento un ufficio di direzione lavori costituito da un direttore dei lavori ed eventualmente, in relazione alla dimensione e alla tipologia e categoria dell'intervento, da uno o più assistenti con funzioni di direttore operativo o di ispettore di cantiere. Il direttore dei lavori cura che i lavori cui è preposto siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità al progetto e al contratto, ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio di direzione dei lavori ed interloquisce in via esclusiva con l'appaltatore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto. Il direttore dei lavori ha, inoltre, la specifica responsabilità dell'accettazione dei materiali, sulla base anche del controllo quantitativo e qualitativo degli accertamenti ufficiali delle caratteristiche meccaniche di questi, e fra gli altri ha il compito di verificare periodicamente il possesso e la regolarità da parte dell'appaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti e di curare la costante verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione, modificandone e aggiornandone i contenuti a lavori ultimati.

Ora vediamo le compatibilità e gli obblighi fissati dalle norme nonché le inopportunità che le varie figure professionali in argomento vadano a coincidere fra loro. Il D. Lgs. n. 494/1996 consente con l'art. 3 comma 5 che il committente o il responsabile dei lavori, qualora sia in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 10 (titolo di studio, attestazione di frequenza a specifico corso di formazione, attività svolta nel settore delle costruzioni), possa svolgere le funzioni sia di coordinatore in fase di progettazione che di coordinatore in fase di esecuzione potendosi anche, per quanto indicato nel comma 7 dello stesso art. 3, sostituire a loro in qualsiasi momento durante la esecuzione dei lavori. In base allo stesso D. Lgs. n. 494/1996, inoltre, il responsabile dei lavori può essere incaricato dal committente ai fini della progettazione o della esecuzione o del controllo della esecuzione dell'opera per cui diverse risultano in definitiva le possibilità di cumulo consentite dalle norme per le figure del committente, del responsabile dei lavori, del direttore dei lavori, del coordinatore in fase di progettazione, del coordinatore in fase di esecuzione ed anche del progettista dell'opera nella fase di progettazione. L'unica esclusione imposta dal D. Lgs. n. 494/1996 è quella riportata nell'art. 2 lettera f) in base alla quale il coordinatore in fase di esecuzione deve essere persona diversa dal datore di lavoro della impresa esecutrice potendosi verificare in tal caso una assurda situazione di incompatibilità derivante dalla sovrapposizione di un soggetto controllore con il soggetto controllato.

Per quanto riguarda, invece, i lavori pubblici c'è da segnalare che secondo l'art. 127 del Regolamento di cui al D.P.R. n. 554/1999, le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori di cui al D. Lgs. n. 494/1996 sulla sicurezza nei cantieri devono essere svolte dal direttore lavori e che, nell'eventualità che il direttore dei lavori sia sprovvisto dei requisiti previsti dal decreto legislativo stesso, le stazioni appaltanti pubbliche devono prevedere la presenza di almeno un direttore operativo che abbia i requisiti necessari per l'esercizio delle relative funzioni.

Il responsabile unico del procedimento, inoltre, secondo quanto indicato nel Codice sui contratti pubblici, può anche svolgere sia pure entro determinati limiti l'attività di progettazione e di direzione dei lavori per i lavori sottoposti al proprio controllo ma è chiaro che, nel caso in cui egli è anche committente o responsabile dei lavori, si verrebbe a chiudere un "loop" davvero anomalo in quanto, dovendo egli assolvere obbligatoriamente anche alle funzioni di coordinatore in fase di esecuzione, viene a trovarsi nell'assurda condizione che si deve autosegnalare le inosservanze in materia di sicurezza sul lavoro delle imprese e dei lavoratori autonomi riscontrate in cantiere e dovrebbe arrivare persino ad autodenunciarsi agli organi di vigilanza competenti e nel rispetto di quanto previsto dall'art. 5 comma 1 lettera e) del D. Lgs. n. 494/1996 e s.m.i. secondo il quale " *nel caso in cui il committente o il responsabile dei lavori non adotti alcun provvedimento in merito alla segnalazione (fatta dal coordinatore per l'esecuzione), senza fornirne idonea motivazione, il coordinatore per l'esecuzione provvede a dare comunicazione dell'inadempienza alla Azienda unità sanitaria locale territorialmente competente e alla Direzione provinciale del lavoro*".

In conclusione, in base a quanto sopra indicato, si può affermare che nei lavori pubblici risulta inopportuno che il direttore dei lavori coincida con il responsabile unico del procedimento, nel momento in cui questo assume anche il ruolo di committente o di responsabile dei lavori, così come del resto è in ogni caso inopportuno per lo stesso motivo che il committente, benché sia consentito dalle norme, si autonomi coordinatore in fase di esecuzione.

Ing. Gerardo Porreca

[Link all'articolo](#) (formato PDF, 28 Kb)

- riproduzione riservata -

I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.

www.puntosicuro.it