PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 9 - numero 1741 di mercoledì 27 giugno 2007

Sicurezza nei cantieri mobili ex D.lgs 494/96

Appalti di opere pubbliche - Peculiarità delle modalità di affidamento degli incarichi professionali sulla sicurezza. A cura di Giampaolo Ceci.

Pubblicità

Appalti di opere pubbliche - Peculiarità delle modalità di affidamento degli incarichi professionali sulla sicurezza. A cura di Giampaolo Ceci.

Tra le procedure ad evidenza pubblica relative ai conferimenti di incarichi professionali quelle per espletare le funzioni sulla sicurezza nei cantieri mobili ex D.lgs 494/96 e ss. Mm. assumono delle peculiarità particolari le rendono diverse dalle altre. Vediamo perché.

---- L'articolo continua dopo la pubblicità ----

.

Gli incarichi di cui stiamo parlando sono quelli previsti dal D.Lgs. 494/96 e ss. mm. e sono:
- Responsabile dei lavori di cui al D.lgs 528 Art 2.1c. (RL)
- Coordinatore della sicurezza in fase di progettazione di cui all'art. 3 c3 del D.lgs. 494 e ss. Mm. (CSP)
- Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione di cui all'art 3 c4 del D.lgs 494 e ss. mm. (CSE)

a) Affidamento dell'incarico di Responsabile dei Lavori (RL)

La scelta del Responsabile dei lavori non presenta particolari problematiche in quanto l'affidamento per gli appalti pubblici l'incarico deve essere obbligatoriamente conferito dal Dirigente di area al Responsabile Unico del procedimento (se persona diversa) come chiaramente indicato all'art. 2.1.c del D. Lgs. 528 ss. mm.

Salvo casi eccezionali, quindi non si deve dare corso ad alcun affidamento a professionisti esterni essendo il Responsabile Unico del procedimento obbligatoriamente un tecnico dipendente dell'Ente.

Nel caso sia il Dirigente stesso ad assumere direttamente l'incarico, la assunzione delle responsabilità penali connesse all'incarico sono implicite nella qualifica assunta e quindi la accettazione delle responsabilità connessa all'incarico specifico non dovrebbe risultare da un atto particolare anche se sarebbe opportuno un richiamo a tale specifica responsabilità da parte dell'Ufficio Personale dell'Ente da cui il funzionario dipende.

L'incarico da parte del Dirigente di area dato ad un dipendente dell'Ente invece, poiché comporta assunzione di responsabilità penali ulteriori rispetto alla qualifica ricoperta, deve essere redatto in forma scritta (delibera dirigenziale), contenere l'elenco delle funzioni assegnate al RUP ed essere da quest'ultimo accettato espressamente senza riserve.

Ricordo per inciso che le responsabilità penali sono personali e quindi salvo determinati casi, di norma non delegabili.

Ricordo anche che vige il principio della subordinazione per cui un dipendente, se ha i requisiti e la qualifica adeguata ad assumere l'incarico di RUP e quindi di Responsabile dei Lavori non può rifiutare il conferimento a meno che non voglia esporsi a pericolose forme di ritorsione che potrebbero giungere anche al suo licenziamento per giusta causa.

b) Affidamento dell'incarico di Coordinatore della Sicurezza in fase di Progettazione. (CSP)

Vi sono due casi.

1 a) Affidamento a tecnici interni all'Ente.

L'affidamento in questo caso può essere conferito con una semplice determina dirigenziale.

L'incarico può essere conferito dal Dirigente di area ad un dipendente dell'Ente o al Responsabile Unico del procedimento qualora il dirigente non ricopra egli stesso tale funzione. In entrambi i casi, i soggetti designati devono essere in possesso dei requisiti previsti all'art 10 del D.lgs 494/96 e ss.mm, .(corso e/o esperienza documentata)

Anche in questo caso vige il principio di subordinazione per cui il tecnico interno all'Ente, se ha i requisiti di legge previsti all'at 10 del D.lgs 494/96 (coso di 120 ore e titolo di studio o esperienze adeguate) non può rifiutarsi di assumere l'incarico.

1 b) Affidamento a professionisti esterni all'Ente.

Per motivate ragioni, quali ad esempio la carenza di organico o indisponibilità di personale competente, il Dirigente di area può conferire tale affidamento a tecnici esterni.

È questo il caso su cui ci soffermeremo maggiormente perché presenta peculiarità particolari che lo rendono talmente atipico da meritare procedure di affidamento diverse dagli altri conferimenti.

L'affidamento dell'incarico di CSP, infatti può essere conferito solo ad un professionista che sia stato espressamente designato dal Responsabile Unico del procedimento.

È lo stesso D.lgs 528 che lo stabilisce all'art 3 coma 3 *"nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese, anche non contemporanea, il committente o il responsabile dei lavori, (responsabile Unico del Procedimento negli appalti Pubblici) contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione, designa il coordinatore per la progettazione....."*. L'obbligo di "designare" il coordinatore per la progettazione ed esecuzione è ribadito anche all'Art 8 3c del DPR 554 /99.

Quindi é il Responsabile Unico del Procedimento, che negli Enti di una certa dimensione é figura diversa dal dirigente di settore, che ha il compito di "designare " ovvero di "individuare" una rosa di professionisti di sua fiducia, ciascuno dei quali sia in grado, a suo insindacabile parere, di espletare l'incarico di coordinatore (NB Non sembra casuale il fatto che il legislatore usi la parola "Designa" e non "sceglie", lasciando intendere che la decisone finale non spetta al RUP bensì al Dirigente di area che valuterà anche sulla base di altri principi quali ad esempio, la rotazione e la congruenza).

I professionisti, per poter esser inseriti nell'elenco, devono necessariamente godere della incondizionata fiducia del RUP che li designa oltre che, naturalmente, possedere anche i requisiti di legge.

Il "Dirigente" di area recepirà l'elenco dei designati e provvederà a scegliere quello che ritiene più opportuno per il lavoro specifico, perfezionando formalmente l'incarico.

Il legislatore ha imposto questa procedura particolare perché sul coordinatore della sicurezza incombono responsabilità ed oneri del tutto peculiari che in caso di sua incompetenza, potrebbero coinvolgere in reati penali il Responsabile unico del procedimento che lo ha designato.

Il RUP infatti, quale Responsabile dei Lavori, risponde per le manchevolezze commesse da quest'ultimo .

Il DPR 554/99 esprime con chiarezza tale principio che sancisce ed amplia le responsabilità del RUP in tema di sicurezza assegnandogli espressamente il compito di "*Vigilare sulle attività*" del coordinatore (art 8 comma 3 lettera d) divenendo quindi corresponsabile delle sue inadempienze.

É per questo che il Responsabile unico del procedimento non deve vedersi imposto un professionista di cui non si fida o della cui preparazione tecnica non sia sicuro, dato che l'operato doloso o colposo di questi potrebbe determinare sanzioni civili e penali anche a suo carico.

D'altro canto la volontà del legislatore di tutelare il Responsabile Unico del procedimento da coordinatori della sicurezza, verso i quali si interrompa il rapporto fiduciario, viene palesemente espresso al comma 7 art 3 *"Il committente, o il responsabile dei lavori (Responsabile Unico del procedimento negli appalti pubblici), può sostituire in qualsiasi momento, anche personalmente, qualora in possesso dei requisiti di cui all'art 10, i coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione*".

La procedura della preventiva designazione da parte del RUP si rende necessaria in considerazione della peculiarità dell'incarico che implica responsabilità penali e quindi personali del RUP. Il dirigente quindi non può "imporre" al proprio Dipendente un professionista che non goda la più completa fiducia di quest'ultimo.

In questo contesto ben si comprende la norma che impone al RUP la "Designazione" al dirigente dei nominativi dei coordinatori.

Ne consegue che le procedure di affidamento degli incarichi professionali sopra o sotto soglia dovrebbero essere sempre scorporate dalle procedure generali di affidamento di incarichi professionali "globali" rivolte a raggruppamenti di professionisti costituitisi in ATP o in società di ingegneria.

Mentre per gli affidamenti sotto soglia si procede con la semplice scelta del Dirigente di area sulla base di una rosa di designati

da parte del RUP, per quelli "sopra soglia" si renderebbe invece necessario procedere ad un conferimento mediante uno gara pubblica. rivolta a scegliere espressamente i coordinatori della sicurezza dato che devono possedere, tra l'altro requisiti particolari non richiesti agli altri progettisti.

La gara avrà come finalità quella di individuare i nominativi di soggetti che possano vantare i titoli per ricevere la fiducia del RUP ovvero di consentirgli una scelta oculata nella designazione dei coordinatori da proporre al Dirigente. La gara quindi potrà contenere ogni dato finalizzato alla valutazione delle competenze ed esperienze professionali specifiche maturate nella funzione. La gara non dovrebbe avere come finalità quella di individuare un solo aggiudicatario dell'incarico in quanto si lederebbe il principio che sia il RUP a designare il proprio collaboratore di fiducia, bensì quella di consentire al RUP di stilare secondo valutazioni di sua esclusiva valutazione una rosa ristretta di candidati che posano avere la sua fiducia.
Una volta definita la lista dei soggetti che hanno la fiducia del RUP, il dirigente potrà procedere alla scelta del Coordinatore sulla base dei requisiti che meglio riterrà di adottare, non escluso quello della massima convenienza per l'Ente che rappresenta applicando il massimo ribasso consentito dal decreto Bersani.

In questo contesto sembrerebbero illegittimi gli affidamenti per la funzione di coordinatore in fase di progettazione conferiti dal Dirigente di area a generiche Associazioni Temporanee di Progettisti o società di progettazione architettonica, anche se poi l'incarico venisse perfezionato ad uno specifico componente del gruppo di progettazione avente requisiti ed esperienze significative nel campo della sicurezza, dato che per il perfezionamento dell'incarico mancano due requisiti sostanziali: la designazione preventiva da parte del Responsabile Unico del Procedimento e la indeterminatezza delle esperienze e capacità del Coordinatore che viene nominato in quanto componete del gruppo di progettazione architettonica, senza consentire al RUP alcuna valutazione delle esperienze specifiche da questi maturate nel campo della redazione dei Piani di sicurezza e coordinamento operativo dello specifico intervento in gara.
D'altro canto la gara di affidamento di solito incentra la selezione di progettisti sulle progettazioni architettoniche o opere simili progettate dai componenti del gruppo. L'elemento esperienza del coordinatore è certamente secondario.

c) Affidamento dell'incarico di Coordinatore della Sicurezza in fase di Esecuzione (CSE)
Anche il conferimento dell'incarico di Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione riveste particolari problematiche che imporrebbero procedure di affidamento dell'incarico del tutto diverse dagli affidamenti agli altri professionisti.
La norma così novella all'art 3 c4: "*...il Committente o il Responsabile dei lavori (RUP per appalti pubblici), prima di affidare i lavori <u>designa</u> il coordinatore per l'esecuzione dei lavori che deve essere in possesso dei requisiti di cui all'art 10 (corso da 120 ore , titolo di studio ed esperienza).*
L'affidamento del coordinamento in fase di esecuzione può quindi essere conferito ad un tecnico diverso da quello nominato in fase di progettazione dato che la sua nomina non deve avvenire contestualmente a quella dei progettisti, come per il coordinatore in fase di progettazione, ma anche solamente prima dell'affidamento dei lavori.
Anche per questa funzione, come per il coordinatore in fase di progettazione, l'incarico può essere conferito sia a tecnici interni all'Ente che a tecnici esterni.

L'art 127 del DPR 544/99 dovrebbe togliere ogni dubbio circa il soggetto demandato a svolgere le funzioni di coordinatore in fase di esecuzione in quanto così cita perentoriamente *: "le funzioni di coordinatore per la esecuzione sono svolte dal Direttore dei lavori"*.
La norma sarebbe ineccepibile e non si presterebbe ad alcun dubbio interpretativo qualora il Dirigente di Area individuasse un Direttore dei lavori che goda della fiducia del RUP .
Purtroppo però qualora mancasse una delle due condizioni si cadrebbe in una situazione senza via d'uscita.

Nel caso in cui il Direttore dei lavori non avesse i requisiti, infatti non potrebbe essere designato. Il coordinatore *"Deve essere in possesso dei requisiti"* di cui all' Art 3.c4 è anche esso perentorio e non lascia dubbi. A poco rileva che l'art. 127del DPR 544/99 contempli il caso di mancanza di requisiti del Direttore lavori imponendo che le stazioni appaltanti debbano conferire l'incarico ad un "Direttore operativo" chiamato a svolgere l'incarico subordinatamente al direttore lavori da cui dipende, in quanto in questa eventualità si aprirebbero ulteriori problematiche di non facile soluzione quali ad esempio : a chi fanno carico le responsabilità penali connesse alla funzione : al Direttore dei Lavori o a quello operativo? Quale il rapporto gerarchico tra le funzioni? Se il RUP deve conferire un incarico per la sicurezza ad un Direttore operativo che opera alle dipendenze del direttore dei lavori (incompetente) allora tanto vale scavalcare la nomina di coordinatore per la sicurezza al Direttore dei Lavori e procedere ad una nomina diretta ad un professionista di sua fiducia che assuma il ruolo di coordinatore dato che, in questo caso, almeno sono chiari ruoli e responsabilità.
D'altro canto non si può chiedere ad un Direttore Operativo di assumere responsabilità per una funzione che espletasse per conto di un terzo, né al Direttore dei lavori "incompetente" di assumersele, dato che vengono espletate da un tecnico che non ha

nemmeno nominato e quindi potrebbe anche non riscuotere la sua piena fiducia.
Similmente il Direttore dei Lavori non potrebbe essere incaricato di assumere la funzione di Coordinatore qualora il suo nominativo non rientrasse tra quelli designati dal RUP.
Pertanto l'obbligo da fare coincidere la figura del Coordinatore in fase di esecuzione col Direttore dei lavori imposto dall' art 127 del DPR 544/99 non sembra tassativo.
Lo stesso legislatore se ne è reso conto tant'é vero che nel DPR 222/03, che stabilisce i contenuti minimi dei piani di sicurezza, così si esprime all'art 7 c6: " *Il Direttore dei Lavori liquida l'importo relativo ai costi della sicurezza sentito il coordinatore per l'esecuzione* ..." il che fa presumere che i due incarichi possano fare capo a soggetti distinti.
Se ne deduce che, salvo il caso che il direttore dei lavori possieda contemporaneamente i Requisiti di legge e sia designato dal RUP, si debba procedere al conferimento dell'incarico di coordinatore in fase di esecuzione con la stessa procedura esposta per il conferimento di incarico di coordinatore in fase di progettazione; che consiglia di procedere ad un unico affidamento sia per a funzione di coordinatore in fase di progettazione che in quella di esecuzione una volta per tutte all'atto della scelta dei progettisti.

Conclusioni

Gli affidamenti riferentesi alle prestazioni di cui al D.lgs 494/96 e ss. Mm. relative alla sicurezza sui luoghi di lavoro dovrebbero essere sempre conferite a persona fisica in quanto comportano sanzioni penali che, come noto, sono personali.
Gli incarichi, trattandosi di assunzione di responsabilità penali, dovrebbero essere sempre redatti in forma scritta , contenere l'elenco delle funzioni da espletare e essere espressamente accettate da chi assume l'incarico.
I conferimenti per coordinatori della sicurezza dovrebbero derivare sempre da specifica e separata procedura di affidamento trattandosi di incarichi riservati a soggetti di fiducia del RUP a cui è riservata la facoltà di designarli (Art 3 coma 3 D.lgs 528). Il RUP può sempre revocare l'incarico al professionista verso il quale si interrompe il rapporto fiduciario (D .lgs 528/00 comma 7 art 3)

Affidamento incarichi di responsabile dei lavori

L'affidamento delle funzioni di Responsabile dei Lavori deve essere obbligatoriamente affidato al RUP ex art 2. 1c D.lgs 528 e quindi di norma non si da' corso ad alcun affidamento a professionisti esterni.

Affidamento incarichi di Coordinatore della sicurezza in fase di progettazione

L'incarico di coordinatore della sicurezza in fase di progettazione può essere affidato dal Dirigente di area al RUP o, qualora ne ricorrano i presupposti (mancanza di organico interno o di specifiche competenze), anche ad un professionista esterno purché possieda i requisiti di cui all'art 10 del D:lgs 494.
Nel caso specifico sembra dubbia l'applicazione delle procedure di gara previste per i conferimenti di sevizi tecnici previsti dalla Legge 109/94 neppure se l'importo dei lavori sia elevato, in quanto, per quanto riguarda gli affidamenti dei Coordinatori o viene disattesa la disposizione che prevede la loro designazione da parte del RUP o quelle generali sui conferimenti previsti dalla legge 109/94 e ss.mm.
Pur nella oggettiva incertezza della procedura, é parere dello scrivente che il RUP dovrebbe designare i nomi dei coordinatori della sicurezza in ossequio all'art 3 D.lgs 528 , secondo criteri discrezionali in quanto incarichi fiduciari. Se il RUP non ha elementi per approntare un elenco di tecnici di sua fiducia potrebbe organizzare apposite gare di evidenza pubblica riservate ai soli tecnici della sicurezza che abbiano i requisiti di legge o istituire un elenco di esperti da cui attingere in occasione di conferimenti in relazione al rapporto tra la loro esperienza e la complessità delle opere da realizzare.
L'espletamento di procedure diverse rispetto agli altri conferimenti di Progettazione e/o Direzione lavori sembra trovare conferma e giustificazione anche dal fatto che tali gare sono impostate alla verifica delle esperienze e competenze tecnico progettuali dei progettisti senza alcun riferimento alla loro esperienza sulle problematiche del coordinamento della sicurezza sui luoghi di lavoro; quindi potrebbe risultare vincente un gruppo o una società con ampie e documentate esperienze nella progettazione, ma insignificanti o nulle nella progettazione e gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Affidamento incarichi di Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione

L'incarico deve essere conferito al Direttore dei lavori qualora questi possieda i requisiti e goda della fiducia del RUP che lo designa .
Qualora il Direttore dei lavori sia privo di requisiti o non sia stato designato dal RUP o non desideri accettare l'incarico, allora si procederà ad un conferimento separato seguendo le stesse procedure adottate per il coordinatore in fase di progettazione viste sopra.

Ing Giampaolo Ceci
info.cse@tiscali.it
Coordinatore AiFOS Umbria
Direttore Centro Studi Edili, Foligno

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it