

IL COMMITTENTE IN MATERIA DI SICUREZZA NELLA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE NEI COMUNI

di **Giuseppe Greco e Salvatore Esposito** - Esperti in materia di igiene e sicurezza nei Luoghi di Lavoro –U.P.G-

Individuazione del committente nei Comuni :
con popolazione superiore a 15000 abitanti ;
con popolazione tra 5000 e 15000 abitanti ;
con popolazione inferiore a 5000 abitanti.

Applicazione della Legge 23.12.2000, n°388 (Finanziaria 2001) e Legge 28.12.2001, n°448 (Finanziaria 2002).

Sindaco e Consigliere comunale, quali organo di governo, non possono assumere la responsabilità degli uffici preposti alla realizzazione dell'opera pubblica.

Per quanto attiene all'individuazione del committente nella pubblica amministrazione, abbiamo constatato che tra i tecnici vi è molta confusione.

Nel numero precedente di **Consulenza SICUREZZA DEL LAVORO** (n° 6 di Novembre 2002) abbiamo affrontato il problema : “ Il committente nell'appalto di opera pubblica”; figura ben diversa da quella che possiamo trovare nei comuni .

Nel caso di appalto di opera pubblica di competenza dei comuni, il Committente è il soggetto titolare del **potere decisionale e di spesa** relativo alla gestione dell'appalto come sancito dall'art.2,comma 1,lettera b , del Decreto Legislativo 14.08.1996, n°494 , modificato dal Decreto Legislativo 19.11.1999, n°528.

E' da precisare che prima dell'entrata in vigore dei succitati decreti, l'art.3 comma 2 del D.Lgs 29/93 disponeva che *“ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati”*.

Dalla lettura delle norme di riferimento non vi è alcun dubbio che, nella realizzazione di una opera pubblica, la figura del Committente coincide con il soggetto a cui fanno capo i poteri di spesa e quindi anche quelli autonomi decisionali.

I dubbi però sorgono nell'individuare, nell'ambito della struttura comunale, il soggetto a cui fanno capo i poteri decisionali e di spesa per i numerosi casi che si possono presentare a seconda della dimensione dell'ente.

Nei Comuni in cui vi è personale con qualifica dirigenziale, non sussiste alcun dubbio in quanto la figura del Committente coincide senz'altro con il funzionario dirigente dell'area o del settore a cui per regolamento spetta la realizzazione dell'opera pubblica appaltata ; questi è titolare dei poteri decisionali e di spesa voluti dalla predetta norma (Decreto Legislativo n°494/96 integrato e modificato dal D.Lgs. n°528/99).

Infatti per il combinato disposto di cui agli art.17 e 4 del Decreto Legislativo 30.03.2001, n°165, recante “norme generali sull’ordinamento del lavoro alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche” e per l’art. 107 del Decreto Legislativo 18.08.2000, n°267 recante il “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, i **dirigenti** curano l’attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati , adottano i relativi atti e provvedimenti amministrativi, compreso quelli che impegnano l’amministrazione verso l’esterno (specificamente stipulano il contratto d’appalto con l’impresa e nominano i coordinatori per la progettazione e per l’esecuzione in materia di sicurezza) mediante autonomi poteri decisionali e di spesa.

Nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali il problema dell’individuazione del Committente diventa più complesso ed articolato a secondo della dimensione dell’ente.

Di seguito trattiamo i diversi casi che si possono verificare:

- 1) COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 15000 ;
- 2) COMUNI CON POPOLAZIONE TRA 5000 E 15000 ABITANTI;
- 3) COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE A 5000 ABITANTI.

COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 15000.

Nei Comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti , nel cui organico sono previste figure dirigenziali, ad esse saranno conferiti i poteri decisionali e di spesa e quindi la competenza per la realizzazione dell’opera pubblica appaltata.

Infatti i commi 2 e 3 del D.Lgs n°267/2000 dispongono che: ” *Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico- amministrativo degli organi di governo dell’ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.*

3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell’ente:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;*
- b) la responsabilità delle procedure d’appalto e di concorso;*
- c) la stipulazione dei contratti;*
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l’assunzione di impegni di spesa;*
- e) gli atti di amministrazione e gestione del personale;*
- f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie;*
- g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell’abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;*

h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;
i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco” .

I poteri decisionali e di spesa possono altresì essere conferiti al Segretario comunale per effetto di quanto stabilito dall'art.109, comma 2, del Decreto Legislativo n°267/2000 “ *Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione”.*

In questi casi nessun dubbio può sorgere in capo all'Organo di Vigilanza il quale, per l'applicazione delle sanzioni previste dal D.Lgs. n°494/96 e ss.mm. , deve individuare la figura del Committente dell'opera appaltante oggetto di verifica.

Infatti , trattandosi di Comuni superiori a 15000 abitanti, non si può verificare neanche il caso in cui il responsabile del servizio o dirigente sia titolare dei soli poteri decisionali , per effetto delle funzioni dirigenziali conferitegli dal Sindaco e prima specificate e non dei poteri di spesa (*ipotesi possibile per comuni con popolazione tra 5000 e 15000 abitanti e comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti*) , proprio perché l'ente è tenuto alla redazione del P.E.G. (Piano esecutivo di gestione del bilancio) – (art. 169, comma 1 , del Decreto Legislativo n°267/2000) , strumento dal quale è desumibile il responsabile del servizio a cui, unitamente alle dotazioni finanziarie, è stata affidata la gestione dell'opera pubblica appaltata.

In effetti nei casi in esame, e cioè di comune con popolazione superiore a 15000 abitanti, la figura del Committente, responsabile dell'attuazione del D.Lgs. n°494/96, è sempre individuabile nel soggetto a cui sono state conferite le funzioni dirigenziali dell'ufficio preposto alla realizzazione dell'opera appaltata (dirigente del servizio tecnico o direttore generale), e non anche nell'organo di governo politico cosa possibile per gli altri casi che si andranno ad esaminare.

COMUNI CON POPOLAZIONE TRA 5000 E 15000 ABITANTI

Nei comuni con popolazione compresa tra i 5000 e i 15000 abitanti si applica il principio della separazione dei compiti tra organo di governo ed apparato burocratico (Capo III del D.Lgs. n°267/2000 e Capo II, Sez. I , del D.Lgs. n°165/2001), pertanto il Sindaco conferisce le funzioni dirigenziali al responsabile dell'Ufficio Tecnico o al Segretario comunale, giusto art.109,comma 2°, del D. Lgs. 18.08.2000. n°267

Senza ulteriore approfondimento , essendovi tra i compiti attribuiti ai dirigenti anche quelli di gestione finanziaria , ivi compresa l'assunzione degli impegni di spesa, si potrebbe ritenere che la figura del committente in materia di sicurezza, cioè colui che ha poteri “*decisionali e di spesa*” relativamente all'opera pubblica appaltata, coincida con il soggetto a cui il Sindaco ha conferito i predetti poteri.

Potrebbe però verificarsi il caso in cui il Comune non ha adottato il P.E.G. (Piano esecutivo di gestione del bilancio) o altro strumento operativo del bilancio, proprio perché, trattandosi di ente con popolazione inferiore a 15000 abitanti, non è obbligato per effetto di quanto disposto dall'art.169,comma 3°, del D.Lgs. n°267/2000 ; pertanto i poteri di spesa restano in capo alla Giunta comunale. Nel caso specifico, vengono a mancare in capo al dirigente i “*poteri autonomi di spesa*” senza i quali non può esserci alcun esercizio di facoltà gestionale

con la conseguenza che la figura del Committente va individuata nel legale rappresentante dell'ente o addirittura nella Giunta comunale.

Sarebbe buona norma che, nella fattispecie, i comuni che non adottano il P.E.G. provvedano almeno ad affidare, con atto deliberativo o predisponendo un piccolo strumento operativo, la spesa prevista in bilancio per la realizzazione di opere pubbliche, al soggetto o ai soggetti a cui il Sindaco ha conferito le funzioni dirigenziali. Così facendo detti soggetti possono godere di autonomi poteri di spesa, a cui è legato indissolubilmente l'esercizio dei poteri gestionali, e, quindi, assumere la figura del committente in materia di sicurezza (D.Lgs. n°494/96), per la realizzazione dell'opera pubblica appaltata.

COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE A 5000 ABITANTI

Nei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti i poteri decisionali e di spesa possono essere conferiti al responsabile del servizio interessato, al Segretario comunale o anche ai componenti dell'organo esecutivo a cui sono stati attribuiti le responsabilità dell'ufficio competente per la realizzazione dell'opera pubblica.

Infatti, in base alle disposizioni regolamentari organizzative relative all'ordinamento degli uffici e dei servizi, il cui regolamento viene adottato dalla Giunta comunale in base ai criteri stabiliti dal consiglio, i poteri decisionali e di spesa possono essere conferiti anche agli assessori.

La nomina del Committente di opera pubblica comunale, nella fattispecie, deriva dalla norma contenuta nell'art. 53, comma 23, della Legge 23.12.2000, n°388 (Finanziaria anno 2001), come modificata dall'art. 29, comma 4, della Legge 28.12.2001, n°448 (Finanziaria anno 2002), che testualmente recita:

“ Gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti fatta salva l'ipotesi di cui all'art.97, comma 4, lettera d), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 Agosto 2000, n°267, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'art.3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n°29 e successive modificazioni, e all'art.107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale.....”

In effetti si tratta di una deroga all'art.3, commi 2,3 e 4 del D.Lgs. 03.02.1993, n°29 (norma riconfermata dall'art.4 del D.Lgs. 30.03.2001, n°165) ed agli artt. 107 e 109 del più volte citato D. Lgs. n°267/2000, che riguarda l'attribuzione ai componenti dell'organo esecutivo della responsabilità degli uffici e dei servizi e del potere di adottare anche atti di natura tecnico gestionale.

Nel caso in esame la figura del Committente va individuata nell'assessore a cui con deliberazione del Consiglio o della Giunta, a secondo del regolamento comunale, è stata attribuita la responsabilità dell'ufficio competente alla realizzazione dell'opera pubblica appaltata.

Si evidenzia il fatto che la responsabilità degli uffici e dei servizi, per i comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, può essere attribuita ai componenti dell'organo esecutivo: **“ assessori ”** e non anche il Sindaco o i consiglieri, in quanto essi rientrano tra i

componenti identificati dall'art. 36 del T.U. D.Lgs. n°267/2000 quali organi di governo, mentre i componenti dell'organo esecutivo si individuano negli assessori comunali .

CONCLUSIONI

Da quanto trattato in questo articolo è palese che nella P.A. non è l'organo politico responsabile , quale committente, per quanto attiene la problematica relativa all'applicazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro. Infatti immaginate di vedere il Sindaco di un qualsiasi comune ad intervenire , oltre che sui problemi inerenti la ordinaria amministrazione , anche sui cantieri edili a controllare il rispetto della normativa in materia di sicurezza. E proprio per questo il legislatore ha voluto escludere l'organo politico da quelle responsabilità che potevano esser delegate ad altri soggetti dipendenti della P.A. assegnando a questi ultimi il “ potere decisionale e di spesa “ relativo alla gestione dell'appalto.

La nomina del responsabile unico del procedimento esonera “il committente “ dalle responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi relativi all'applicazione delle norme in materia di sicurezza. Al responsabile unico del procedimento viene demandata l'immediata responsabilità derivante dalla scelta del coordinatore per la progettazione e della esecuzione dell'opera, nonché a tutti gli altri adempimenti degli obblighi di sicurezza.

Nella realtà non sempre , quanto innanzi descritto , sembrerebbe rispettare la volontà del legislatore, infatti nei comuni “ medi “ è facile constatare che sono stati conferiti i poteri decisionali e di spesa ai responsabili degli uffici tecnici , ma chi effettivamente continua ad esercitare il potere “ decisionale “ è sempre l'organo politico. Non di rado , in qualche piccolo centro, ci troviamo di fronte a dirigenti di uffici tecnici comunali o addirittura a Segretari comunali , che con molta discrezione ci fanno capire che essi sono i recettori finali di tutte le responsabilità per decisioni prese da altri.

Ciò non giustifica l'atteggiamento remissivo di questi professionisti ed il loro comportamento è condannabile sia dal punto di vista professionale che deontologico e in maggior modo quando ,durante l'esecuzione dei lavori , si verificano infortuni a volte mortali

Noi comunque, continuiamo ad affermare che la mancanza di uno dei solo poteri e cioè quello decisionale o quello di spesa, esime il delegato dalle responsabilità penali per “ **nullità di delega** “.