

Il Committente nell'appalto di opera pubblica.

di **Giuseppe GRECO** e **Salvatore ESPOSITO** – Esperti in materia di Igiene e Sicurezza nei Luoghi di Lavoro – U.P.G –

Applicazione del D.Lgs 494/96 mod. dal D.Lgs 528/99 - Il Committente con potere decisionale e di spesa - Le figure previste dal D.Lgs 494/96 e ss.mm e quelle del D.P.R. 554/99 - Le sanzioni a carico del Committente.

Si può affermare senza dubbio che l'emanazione del Decreto Lg.vo n°494/96 ,modificato dal Decreto Lg.vo n°528/99, ha rappresentato una vera rivoluzione per avere stravolto completamente quella che era la prassi per la sicurezza generalmente seguita negli appalti pubblici.

Se in precedenza l'onere e la responsabilità della elaborazione del Piano di Sicurezza fisica per il lavoratore e la sua gestione operativa ricadevano interamente sull'impresa aggiudicatrice l'appalto, il decreto, diversamente, sposta completamente gli oneri e le responsabilità dall'Impresa ai Committenti (Comuni,Province,Regioni, AA.ss.ll., Ministeri). E' il Committente che di conseguenza diventa l'artefice principale della sicurezza.

I compiti demandati a tale figura sono stati maggiormente rimarcati con la Legge quadro "Merloni ter"; infatti è il Committente che con una serie di atti promuove la sicurezza e controlla l'applicazione delle norme che la regolamentano.

E' rilevante considerare che la struttura organizzativa di una pubblica amministrazione, sulla quale già gravano molteplici disposizioni di legge, oggi viene ulteriormente responsabilizzata nella gestione della sicurezza ,onere che fino al Febbraio 97 ricadeva solo sull'impresa appaltatrice.

L'organizzazione ed il coordinamento sono alla base di tutto il processo di realizzazione dell'opera, per cui diventa necessario che tutte le maestranze siano qualificate.

Ciò rappresenta il passo progettuale più importante per la sicurezza ed il Committente , nella fattispecie, diventa il responsabile principale attraverso l'elaborazione del piano di sicurezza che costituisce l'elaborazione scritta di come affrontare il problema della sicurezza nel cantiere.

Fino all'entrata in vigore del Decreto sui cantieri temporanei o mobili (D.Lgs. n°494/96 modificato dal D.Lgs n°528/99) nel privato e nel pubblico il datore di lavoro che realizzava l'opera era tenuto al rispetto delle norme antinfortunistiche concepite negli anni '50.

A partire dagli anni '90, nei lavori pubblici era d'obbligo la redazione del piano di sicurezza fisica dei lavoratori (a cura della ditta esecutrice i lavori), mentre il direttore di cantiere aveva l'obbligo di farlo rispettare.

Questa nuova procedura tutelava molto di più i lavoratori impegnati negli appalti pubblici rispetto a quelli dei lavori privati .

Il Decreto "cantieri" elimina questa discrepanza , rendendo obbligatorio il Piano di Sicurezza, dove previsto, sia negli appalti pubblici che in quelli privati e sposta il progetto della sicurezza , dall'impresa che esegue l'opera al Committente che ne programma la sua realizzazione.

Il Committente con potere decisionale e di spesa : Responsabile unico del procedimento

IL Decreto Legislativo n°528/99 che ha modificato l'originario "Decreto" sui cantieri temporanei o mobili , ha apportato cambiamenti sostanziali per quanto attiene la figura del Committente, in particolare per quel che riguarda gli appalti pubblici.

Infatti, con il suddetto decreto vengono individuati quei soggetti che nelle amministrazioni pubbliche, possono svolgere il ruolo di Committente. Tali soggetti devono essere titolari di potere decisionale e di spesa, che nella gerarchia di una amministrazione pubblica è fondamentale, soprattutto a seguito della separazione delle funzioni operata con il D.Lgs 3 Febbraio 1993 n° 29 e ss.mm ed integrazioni , che ha distinto i compiti spettanti all'organo di governo da quelli di competenza dei dirigenti o responsabili dei servizi.

Di conseguenza, il Committente non potrebbe essere né il Sindaco , né l'Assessore delegato, ma un dipendente responsabile dell'Ente a cui sono stati conferite le competenze dirigenziali per l'attuazione del programma della pubblica amministrazione.

Le figure previste dal Decreto Lg.vo n° 494/96 con quelle del D.P.R n° 554/99

Il Committente è quel soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione.

Ricadono sotto la responsabilità e il controllo del Responsabile unico del procedimento tutte le fasi di realizzazione di un'opera pubblica: progettazione, affidamento ed esecuzione.

Lart.2,comma 1,lett.c,capov.2° del Decreto Legislativo n°494/96 modificato dal Decreto Legislativo n°528/99 stabilisce che, nel caso di opera pubblica data in appalto, il Responsabile dei Lavori per la sicurezza nei cantieri temporanei o mobili è il Responsabile unico del procedimento di cui all'art. 7 della Legge quadro in materia di lavori pubblici n°109 dell'11.02.94 e ss. mm..

Lo stesso art.7 ,comma 4, della precitata legge, rinvia al Regolamento dei Lavori Pubblici le ulteriori funzioni che ricadono sotto la responsabilità del Responsabile del Procedimento.

Infatti, con il regolamento dei Lavori Pubblici, emanato con D.P.R. 21.12.1999,n°554,in vigore dal Luglio 2000,si stabilisce (art.8,comma 2) che il Responsabile del Procedimento assume il ruolo del Responsabile dei Lavori, ai fini del rispetto delle norme della sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro,qualora il soggetto che,nella struttura organizzativa dell'Amministrazione aggiudicatrice, sarebbe deputato a rappresentare il Committente, non intenda adempiere direttamente agli obblighi delle stesse norme previsti.

La designazione deve contenere l'indicazione degli adempimenti di legge oggetto dell'incarico.

Come responsabile dei lavori, il Responsabile del Procedimento deve inoltre provvedere a nominare il Coordinatore per la Progettazione ed il Coordinatore per l'Esecuzione e controlla la loro attività; valuta il Piano di Sicurezza e di Coordinamento ed il Fascicolo predisposto dal Coordinatore per la Progettazione.

La scelta del Coordinatore per la progettazione e del Coordinatore per la esecuzione , non esonera il Responsabile dei Lavori dalle responsabilità connesse alla verifica dell'adempimento degli obblighi, da parte del Coordinatore per la progettazione, di redazione del Piano di Sicurezza e di Coordinamento .

Allo stesso modo il Coordinatore per l'esecuzione verifica l'osservanza, da parte delle Imprese appaltatrici, delle disposizioni loro pertinenti contenute nel Piano di Sicurezza e sulla corretta applicazione delle procedure di lavoro sicure.

Con l'entrata in vigore del Regolamento sui lavori pubblici, contrariamente a quanto stabilito dal precitato art.2,comma 1,lett.c,capov.2° del Decreto Legislativo n°494/96 e ss.mm., negli appalti di opere pubbliche non sempre la figura del responsabile dei lavori per la sicurezza coincide con quella del responsabile unico del procedimento di cui all'art.7 della Legge n°109/94.

Per effetto di quanto stabilito dal citato art.8,comma 2 del D.P.R. n°554/99, il Responsabile del Procedimento assume il ruolo del Responsabile dei lavori per la sicurezza solo quando è appositamente designato per tale compito.

Diversamente, se il Responsabile del procedimento coincide con la figura del soggetto deputato a rappresentare il Committente, non occorre che vi sia la designazione (caso molto frequente per i piccoli Enti dove il Responsabile dell'ufficio tecnico svolge anche le funzioni di Responsabile del procedimento).

Quando il Responsabile dell'Ufficio Tecnico è deputato a rappresentare il Committente, deve adempiere direttamente agli obblighi previsti per la sicurezza demandati al Responsabile dei Lavori.

Ovviamente non sempre il Responsabile dell'U.T. dell'Ente è il soggetto deputato a rappresentare il Committente.

Infatti, negli Enti privi di qualifica dirigenziale, dove le funzioni di cui all'art.107, comma 2 e 3, del Decreto Legislativo 18.08.2000, n°267 sono attribuiti ad altri uffici, il soggetto deputato a rappresentare il Committente va individuato nella figura del Responsabile dell'Ufficio o del Servizio che ha stipulato il contratto dei lavori con l'Impresa appaltatrice.

Se tale figura non ha provveduto a designare, per le funzioni demandate al Responsabile del Procedimento, un responsabile con capacità tecniche adeguate, deve adempiere agli obblighi spettanti al Responsabile dei lavori in materia di sicurezza.

Naturalmente il problema dell'individuazione del soggetto deputato a rappresentare il Committente nell'opera pubblica non si pone per gli Enti muniti di personale di qualifica dirigenziale, in quanto ad esso spetta la direzione degli Uffici e dei Servizi e, quindi, la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica.

Di conseguenza il Dirigente, avendo autonomia e poteri di spesa ed essendo titolare anche di potere decisionale nella gestione dell'appalto, può essere individuato nella figura del Committente secondo la definizione di cui all'art.2, comma 1 del Decreto Legislativo n°494/99 e ss.mm..

Le sanzioni a carico del Committente

Le sanzioni a carico del Committente (o Responsabile dei lavori) sono disciplinate dall'art.20 del D.Lgs n°494/96 e ss.mm. e riguardano la trasgressione dei seguenti obblighi:

- determinare la durata dei lavori e delle singole fasi successive o simultanee (arresto da 3 a 6 mesi o ammenda da 3 a 8 milioni);
- designare il coordinatore per la progettazione (arresto da 3 a 6 mesi o ammenda da 3 a 8 milioni);
- verificare che il coordinatore per la progettazione rediga i piani di sicurezza e predisponga il fascicolo (arresto da 3 a 6 mesi o ammenda da 3 a 8 milioni);
- designare il coordinatore per l'esecuzione (arresto da 3 a 6 mesi o ammenda da 3 a 8 milioni);
- verificare che il coordinatore per l'esecuzione adegui i piani di sicurezza, ne coordini l'applicazione ed organizzi la cooperazione tra i datori di lavoro (arresto da 3 a 6 mesi o ammenda da 3 a 8 milioni);
- inviare la notifica preliminare all'organo di vigilanza (arresto da 2 a 4 mesi o ammenda da 1 a 5 milioni);
- chiedere alle imprese esecutrici, l'iscrizione alla C.C.I.A.A., l'indicazione dei contratti collettivi applicati ai lavoratori dipendenti ed una dichiarazione di regolarità contributiva e previdenziale (arresto da 2 a 4 mesi o ammenda da 1 a 4 milioni);

- verificare l'attuazione degli accordi tra le parti sociali per assicurare il coordinamento tra i rappresentanti per la sicurezza (arresto da 2 a 4 mesi o ammenda da 1 a 4 milioni);
- trasmettere il piano di sicurezza e di coordinamento a tutte le imprese invitate a presentare offerte (arresto a 1 a 4 mesi o ammenda da 1 a 4 milioni).

L'obblazione è regolamentata dall'art.21 del D.Lgs.n°758/94 e dall'art.162 bis del C.P..
Le penalità in lire vanno tramutate in Euro.