

Esplicitata la posizione di garanzia occupata dal Coordinatore in fase di esecuzione

Cantieri: dalla Suprema Corte il riesame delle posizioni di vertice

di Eginardo Baron, libero professionista - ex dirigente ASL RM/B

Il quadro dei vertici organizzativi e gestionali della sicurezza sul lavoro nei cantieri temporanei o mobili è stato sempre molto chiaro, ma non altrettanto chiaro è stato nella suddivisione dei compiti e degli obblighi. Il testo di recenti sentenze della Cassazione ha esaminato ciascuna delle posizioni di garanzia dei diversi soggetti individuati e per ciascuno di questi ha sviluppato, con linguaggio nuovo e moderno, i rispettivi ambiti di competenza, permettendo finalmente di fare chiarezza e di delimitare obblighi e responsabilità. Poiché, peraltro, le sentenze sono riferite a eventi precedenti all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 81/2008, non hanno esaminato la posizione di garanzia del datore di lavoro dell'impresa affidataria; quest'ultima sarà oggetto di deduzioni e accertamenti derivati dall'esperienza.

CANTIERE - RUOLI - IMPRESA AFFIDATARIA - POSIZIONI DI VERTICE

In vista della ripresa delle attività produttive, è stato rinnovato il dibattito e il confronto sui temi della prevenzione infortuni nei cantieri temporanei o mobili. Questi, infatti, a differenza del settore industriale dove la virtuosità e il trascorrere del tempo hanno consolidato le buone prassi e rafforzato le posizioni di garanzia, hanno costituito un ambiente di lavoro indefinito nel tempo e nello spazio, con scenari in trasformazione, che possono aver offerto terreno a una continua dialettica per stabilire "chi deve fare che cosa".

Recenti sentenze della Suprema Corte di Cassazione penale, sez. IV (per esempio, le n. 1490/2010 e n. 18149/2010) hanno riesaminato le posizioni di vertice dei cantieri temporanei e mobili e hanno determinato, con un

linguaggio affatto nuovo e moderno, compiti e responsabilità dei principali soggetti. Hanno posto il CSE al vertice dell'organizzazione della sicurezza del cantiere e, nello stesso tempo, con un esame comparato rispetto al datore di lavoro, hanno ridefinito in modo razionale e circostanziato il proprio ambito di competenza. Da più parti questo rinnovato modo di pensare ha riscosso consenso e soddisfazione perché ha permesso di considerare con praticità, concretezza e, soprattutto, serenità i compiti del CSE^[1].

Inoltre, la necessità di esplicitare, nell'ambito della prevenzione degli infortuni, la posizione di garanzia al vertice organizzativo del cantiere, occupata appunto dal CSE, ha comportato l'analisi delle altre posizioni di garanzia più

[1] Per maggiori informazioni sul punto si veda, a cura dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma - Commissione sicurezza del lavoro, I pareri della Cassazione sulle verifiche del CSE nelle attività di cantiere, in *Ambiente&Sicurezza* n. 21/2012, pag. 51.

Riquadro 1

Art. 89, comma 1, lettera b),
D.Lgs. n. 81/2008

«b) committente: 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».

importanti, anche perché molte considerazioni erano scaturite proprio dall'analisi comparata delle rispettive responsabilità. Quindi, al momento attuale, traendo spunto dal movimento culturale generato da queste sentenze, è possibile soffermarsi a riflettere per riesaminare le fondamenta della prevenzione degli infortuni, le misure necessarie allo scopo, i soggetti che si devono attivare per realizzarle a regola d'arte, i soggetti che devono curare il proprio mantenimento e quelli che devono vigilare sul comportamento dei lavoratori. Tutto questo per rafforzare questa nuova tendenza giurisprudenziale e per comporre un quadro di riferimento di tutti i vertici di cantiere, consultabile dai professionisti e dai consulenti al momento di assumere incarichi.

La giurisprudenza, pur nella sua intrinseca variabilità nel tempo, ha intrapreso la giusta strada, ha eseguito, per la prima volta dal 1996, una interpretazione approfondita delle tre principali posizioni di garanzia dei cantieri temporanei o mobili:

- il committente;
- il coordinatore per l'esecuzione dei lavori;
- il datore di lavoro dell'impresa esecutrice.

Sarà aggiunto anche il datore di lavoro dell'impresa affidataria.

Appare opportuno dare vigore ai nuovi concetti; questo anche con antichi argomenti, ripercorrendo, per esempio, la storia delle posizioni di garanzia e dimostrando che queste intuizioni della Corte di Cassazione erano già interne al sistema normativo e, per scoprirle, sarebbe stata sufficiente una minima esperienza della gestione di un cantiere, sia nella posizione di vertice aziendale che in quella di controllo.

Nel riesame delle principali posizioni di garanzia dei cantieri temporanei o mobili è possibi-

le partire dalla centralità dei datori di lavoro delle imprese esecutrici che rappresentano gli esecutori materiali delle misure di protezione e prevenzione prescritte dalla legge e delle procedure organizzative impartite da committenti, coordinatori e imprese affidatarie.

La centralità del datore di lavoro dell'impresa esecutrice

Il percorso logico della sicurezza del lavoro è rappresentato dai seguenti passaggi:

- individuazione del rischio;
- indicazione delle misure di protezione e di prevenzione;
- individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure di protezione e di prevenzione;
- individuazione dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere.

Le misure di protezione e di prevenzione, il cui livello minimo è rappresentato dalle prescrizioni della norma, sono costituite da:

- opere provvisorie, difese, procedure di lavoro;
- comportamenti virtuosi del datore di lavoro (messa a disposizione di attrezzature e DPI conformi ed ergonomici, formazione, informazione e addestramento dei lavoratori);
- comportamenti virtuosi dei lavoratori (rispetto delle procedure, uso corretto di attrezzature e DPI, astensione dal modificarli, segnalazione di eventuali disfunzioni);
- attività di vigilanza sul rispetto delle procedure e sul buono stato di conservazione delle attrezzature.

È storicamente accertato che in uno stabilimento industriale il datore di lavoro, coadiuvato dal RSPP quando questo è stato incaricato, è il protagonista assoluto delle misure di protezione e di prevenzione, per la realizzazione delle quali si potrà avvalere di un'organizzazione più o meno complessa che eventualmente trasferisca anche le sue responsabilità ad altri soggetti, dirigenti e preposti, nella misura in cui avrà delegato efficacemente compiti e vigilanza. Il datore di lavoro, che rappresenta sempre il vertice aziendale, rimarrà comunque responsabile di quanto elaborato e deciso nel DVR, ovvero della politica aziendale e delle linee essenziali della sicurezza del lavoro, come, per esempio, della scelta di una misura di protezione individuale rispetto a una misura di protezione collettiva.

Riquadro 2

Art. 90, comma 1,
D.Lgs. n. 81/2008

«1. Il committente o il responsabile dei lavori, nelle fasi di progettazione dell'opera, si attiene ai principi e alle misure generali di tutela di cui all'articolo 15, in particolare:

a) al momento delle scelte architettoniche, tecniche ed organizzative, onde pianificare i vari lavori o fasi di lavoro che si svolgeranno simultaneamente o successivamente;

b) all'atto della previsione della durata di realizzazione di questi vari lavori o fasi di lavoro».

Le dinamiche che muovono la produzione in un cantiere di costruzioni sono molto diverse da quelle di uno stabilimento industriale e la norma ne ha tenuto conto attribuendo posizioni di garanzia, oltre che al datore di lavoro, ad altri soggetti. Tuttavia, quando in un cantiere opera una sola impresa esecutrice, il datore di lavoro di questa rimane ancora l'unico protagonista delle misure di prevenzione e di protezione^[2].

La designazione dei coordinatori e la redazione del PSC sono necessari, invece, quando in uno stesso cantiere operano due o più imprese, anche non contemporaneamente fra loro. Da queste due ultime considerazioni parte una riflessione sui datori di lavoro delle imprese esecutrici che permetterà anche di dare una prima connotazione ai compiti del CSE; i datori di lavoro delle imprese esecutrici, la cui presenza anche non contemporanea in uno stesso cantiere ha generato la necessità di questa nuova posizione di garanzia a tutela dei lavoratori, continuano a essere gravati da tutti gli obblighi. Il CSE non è tenuto a svolgere una funzione di *tutor* su questi obblighi, perché in tal caso dovrebbe essere dedotto che il cantiere con una sola impresa, per quanto riguarda la sicurezza del lavoro, viaggerebbe,

per così dire, su un compartimento di seconda classe. Il concetto è un punto fondamentale per stabilire gli ambiti delle rispettive attività; il responsabile di tutti questi adempimenti è, in ogni situazione, il datore di lavoro ed è del tutto arbitrario ritenere che, quando questo si trova a lavorare a fianco a un altro datore di lavoro, la norma obblighi il committente a nominare un professionista aggiunto che, oltre a dovere svolgere compiti specifici di coordinamento, vigili o controlli questi adempimenti. La nomina del CSE discende da altre esigenze di sicurezza del lavoro.

Dopo aver stabilito il concetto di centralità del datore di lavoro, occorre esaminare le altre figure caratteristiche dei cantieri temporanei o mobili, nello stesso ordine nel quale compaiono nel testo normativo.

Il committente: progetto, scelte tecniche e risorse iniziali

Nel settore delle costruzioni, per lungo tempo, dal 1956 al 1996, la figura del committente è stata estranea alla prevenzione infortuni o, meglio, il sistema sociale non aveva collegato il proprio ruolo di finanziatore dell'opera in costruzione alle condizioni di sicurezza dei cantieri^[3]. Nelle leggi della sicurezza del lavoro, applicate dagli organi di vigilanza, non erano previste sanzioni a carico del committente e anche nelle indagini di infortunio la legge non aveva a disposizione strumenti per mettere in luce eventuali responsabilità. Gli stessi organi di vigilanza, istituiti e ampliati in modo razionale sulla carta con la riforma sanitaria del 1982 ma giunti a essere consapevoli delle proprie potenzialità solo nei

Riquadro 3

Art. 90, comma 2,
D.Lgs. n. 81/2008

«2. Il committente o il responsabile dei lavori, nella fase della progettazione dell'opera, prende in considerazione i documenti di cui all'articolo 91, comma 1, lettere a) e b).»

[2] Questo è vero anche in presenza di un'impresa affidataria che si limiti a subappaltare il lavoro senza eseguire alcuna opera.

[3] Occorre ricordare la locuzione, certamente famigerata in questo settore, "chiavi in mano" con la quale il finanziatore dell'opera esprimeva la volontà di non essere coinvolto in qualsiasi complicazione o incidente di percorso nella realizzazione dell'opera.

Riquadro 4

Art. 90, commi 3, 4 e 5, D.Lgs. n. 81/2008

«3. Nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea, il committente, anche nei casi di coincidenza con l'impresa esecutrice, o il responsabile dei lavori, contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione, designa il coordinatore per la progettazione.

4. Nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea, il committente o il responsabile dei lavori, prima dell'affidamento dei lavori, designa il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 98.

5. La disposizione di cui al comma 4 si applica anche nel caso in cui, dopo l'affidamento dei lavori a un'unica impresa, l'esecuzione dei lavori o di parte di essi sia affidata a una o più imprese».

primi anni Novanta, raramente riuscivano a pensare, prima dell'emanazione del D.Lgs. n. 494/1996, che nei casi di pessime condizioni dei cantieri le responsabilità potessero essere individuate ai livelli più alti di datori di lavoro e dirigenti, indiscussi protagonisti dei D.P.R. n. 547/1955 e n. 164/1956.

Il coinvolgimento del committente nella prevenzione infortuni nei cantieri, nato con il D.Lgs. n. 494/1996, tuttavia, era stato immediatamente assimilato e accettato come il classico "uovo di Colombo" e ormai ogni moderno sistema di norme di prevenzione infortuni e igiene del lavoro ha teso a connettere la sfera di responsabilità con il ruolo esercitato, non solo dai soggetti che tipicamente intervengono direttamente nell'ambito delle attività lavorative, come i datori di lavoro delle imprese esecutrici, ma anche dai soggetti che condizionano lo svolgimento delle attività nell'intero ciclo lavorativo, dall'apertura alla chiusura del cantiere, quali appunto il committente e i datori di lavoro delle imprese affidatarie. La normativa ha attribuito al committente, sia nella fase progettuale che in quella esecutiva, una posizione di garanzia destinata a interagire e a integrarsi con le altre posizioni di garanzia. La norma ha ragionevolmente previsto, peraltro, la possibilità che il committente non possa o non voglia gestire in proprio questo ruolo; in questo caso ha la facoltà di designare il responsabile dei lavori definito, all'art. 89, comma 1, lettera b), come il soggetto che può essere incaricato dal committente ai fini della progettazione, dell'esecuzione o del controllo dell'esecuzione dell'opera (si veda il riquadro 1). Poiché, peraltro, il committente è esonerato dalle responsabilità connesse all'adempimento

degli obblighi limitatamente all'incarico conferito al responsabile dei lavori (art. 93, comma 1), ne deriva che questo incarico, lo si voglia o meno considerare come una vera e propria delega, può riguardare in tutto o in parte la fase progettuale, quella esecutiva o quella di vigilanza; quindi, per assumere rilevanza giuridica deve comunque presentare una chiara evidenza formale, in modo che sia possibile dedurre quale sia l'ambito del trasferimento di ruolo e di responsabilità.

Gli obblighi del committente o del responsabile dei lavori sono elencati in diversi disposti, per alcuni dei quali il committente deve:

- attenersi ai principi e alle misure generali di tutela nelle fasi di progettazione dell'opera al fine di pianificare le varie fasi di lavoro (art. 90, comma 1) (si veda il riquadro 2);
- prendere in considerazione il piano di sicurezza e di coordinamento e il fascicolo adattato alle caratteristiche dell'opera nella fase della progettazione dell'opera (art. 90, comma 2) (si veda il riquadro 3);
- designare i coordinatori nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea (art. 90, commi 3, 4 e 5) (si veda il riquadro 4);
- verificare l'idoneità tecnico professionale delle imprese (art. 90, comma 9) (si veda il riquadro 5);
- trasmettere, prima dell'inizio dei lavori, la notifica preliminare all'azienda unità sanitaria locale e alla direzione provinciale del lavoro territorialmente competenti (art. 99, comma 1).

Questi obblighi sono ormai diffusamente conosciuti e valutati in tutte le sedi; tuttavia, per comprendere la tendenza normativa che ha

Riquadro 5

Art. 90, comma 9, D.Lgs. n. 81/2008

«9. Il committente o il responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo:

a) verifica l'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare, con le modalità di cui all'Allegato XVII. Nei cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini-giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'Allegato XI, il requisito di cui al periodo che precede si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese e dei lavoratori autonomi del certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria e artigianato e del documento unico di regolarità contributiva 41, corredato da autocertificazione in ordine al possesso degli altri requisiti previsti dall'Allegato XVII;

b) chiede alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), all'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL) e alle casse edili, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti. Nei cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini-giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'Allegato XI, il requisito di cui al periodo che precede si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese del documento unico di regolarità contributiva, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 16-bis, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dell'autocertificazione relativa al contratto collettivo applicato;

c) trasmette all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, copia della notifica preliminare di cui all'articolo 99, il documento unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 16-bis, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e una dichiarazione attestante l'avvenuta verifica della ulteriore documentazione di cui alle lettere a) e b).»

condotto all'attuale inquadramento giuridico del soggetto dal quale sgorgano le risorse economiche di tutto quello che è realizzato in cantiere e che potrebbe essere semplicemente chiamate metaforicamente il "datore di lavoro di tutti i datori di lavoro presenti in cantiere", è necessario osservare che:

- l'obbligo di attenersi alle misure generali di tutela nelle fasi di progettazione dell'opera al fine di pianificare le varie fasi di lavoro ha una grande portata concettuale, tuttavia, purtroppo, la cancellazione di qualsiasi previsione sanzionatoria apportata dal D.Lgs. n.

106/2009 ne ha limitato la portata preventiva riducendola quasi esclusivamente alla valenza, nel corso delle indagini di eventuali infortuni; invece, se potessero essere sanzionate già nel corso dei lavori le situazioni nelle quali le scelte progettuali abbiano manifestamente ignorato le misure generali di tutela, la norma potrebbe dimostrarsi ben più incisiva e risolutiva^[4];

- le modalità di verifica dell'idoneità tecnico professionale delle imprese è stata modificata nel passaggio dal D.Lgs. n. 494/1996 al D.Lgs. n. 81/2008; allo stato attuale è limitata

[4] È stato osservato (si veda, dello stesso Autore, Cantiere. Pratiche scorrette tollerate: diminuiscono gli incidenti se il datore dà il buon esempio, in *Tecnologie&Soluzioni per l'ambiente e il lavoro sicuro* n. 1/2013, pag. IV) il caso emblematico delle scale in muratura, per guadagnare qualche metro quadrato di superficie abitabile le rampe sono affiancate a pochi centimetri di distanza rendendo praticamente impossibile realizzare stabili protezioni verso il vuoto durante l'avvicendamento delle varie fasi lavorative (disarmo, intonacatura, posa dei rivestimenti lapidei, montaggio delle ringhiere).

a una richiesta di documentazione del tutto insufficiente a comprovare questo fondamentale requisito delle imprese. Tuttavia, l'aspetto negativo che occorre mettere in risalto non è la convenzionalità delle certificazioni richieste, né il fatto che di alcune di queste possa essere accettata l'autocertificazione, né il disorientamento scaturito dall'obbligo di chiedere ai lavoratori autonomi documenti che in altra parte specifica della norma non sono richiesti, né, infine, la perdurante assenza del sistema di qualificazione delle imprese, i criteri del quale dovrebbero essere definiti dalla Commissione consultiva permanente (art. 6, comma 8)^[5].

Invece, quello che forse a molti addetti ai lavori è sfuggito e che è necessario rilevare e che è auspicabile sia riportato al precedente dettato del D.Lgs. n. 494/1996 [art. 3, comma 8, lettera a)], è l'aver modificato e svilito questo importante adempimento a un mero passaggio di una documentazione di base [D.Lgs. n. 81/2008, art. 90, comma 9, lettera a)]. È opportuno fare un confronto fra i due testi e sarà possibile riscontrare che nella stesura del D.Lgs. n. 494/1996 l'obbligo di verifica dell'idoneità tecnica professionale delle imprese poteva essere considerato esteso nel tempo e nello spazio, nei requisiti documentali e nei comportamenti nell'ambiente di lavoro, in modo che potesse essere previsto, da parte del committente, una verifica di questa idoneità anche attraverso un controllo saltuario (se non diretto, comunque qualificato) delle condizioni generali del cantiere e, quindi, un suo coinvolgimento in casi di pericolo grave, imminente, esteso, prolungato. La nuova stesura di questo adempimento ha previsto, invece, che questa verifica sia esaurita nella esibizione di alcuni documenti. Inoltre, se si considera che la designazione dei coordinatori è un mero fatto economico, neanche troppo dispendioso per la forte concorrenza fra i professionisti, che la notifica preliminare è un semplice e dovuto atto di trasparenza, che la presa in considerazione dei PSC, data l'inconsistenza tecnica della maggior parte di essi, si riduce a valutarne la mole, sembra che il com-

mittente sia tornato nella immaterialità sospesa del limbo ante D.Lgs. n. 494/1996, a meno di non coinvolgerlo con intelligenti iniziative di formazione e d'informazione da parte degli organi ispettivi o istituzionali.

Il CSE, le interferenze e l'organizzazione

La realizzazione delle misure di prevenzione e di protezione nell'ambito specifico del datore di lavoro di ogni singola impresa esecutrice è la materia base della prevenzione infortuni e non varia in ragione della presenza di altre imprese. È ragionevole che, tuttavia, in presenza di più imprese la loro attività sia coordinata e che, quindi, la necessità di organizzare il cantiere generi la designazione del CSE, professionista con una speciale abilitazione. Poiché, peraltro, l'attività di questo professionista si presenta con molte sfaccettature è stato possibile nel passato confonderla con quella di altri ruoli e, soprattutto, con quella del datore di lavoro delle imprese esecutrici. Le sentenze della Cassazione Penale, sez. IV, hanno creato una base concettuale che separa le attività delle due posizioni di garanzia e da queste è emerso con estrema chiarezza che «*i compiti strettamente giuridici del CSE incominciano dove finiscono quelli dei datori di lavoro*» e occorre, quindi, per individuarli, rivolgersi verso questioni nuove e affatto diverse dagli obblighi di questi, ovvero verso le possibili e numerose interferenze, identificabili con l'aiuto della stessa legge.

In un cantiere le interferenze, in altri campi considerabili fonte di normale dialettica, sono intuitivamente sempre fonte di pericoli aggiuntivi. Lo scopo principale di qualsiasi forma di coordinamento nei cantieri in cui operano più imprese esecutrici è l'eliminazione di ogni interferenza. Il rischio d'interferenza potrebbe sembrare limitato a quella dinamica presente nelle lavorazioni e, invece, deve essere concepito in forma più ampia nel tempo e nello spazio, nelle aree di deposito e negli spazi comuni, nei processi dei sistemi di comunicazione e della ottimizzazione delle risorse, nella salvaguardia dell'ambiente esterno e nella salute della popolazione. Per questo può essere di aiuto la lettura

[5] Definiti i criteri, acquisito il parere della conferenza Stato Regioni e disciplinato con D.P.R. il sistema di qualificazione delle imprese, previsto entro dodici mesi dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 81/2008, avrebbe offerto ai committenti un elenco di imprese ritenute idonee dalle stesse istituzioni.

Tabella 1

Committente - Progettazione e atti formali

Attività	Situazione giuridica del soggetto	Articoli di legge	Strumenti	Atti formali	Publicizzazione
Attenersi alle misure generali di tutela nelle scelte tecniche	Obbligo (non sanzionato)	90, comma 1	Collaborazione con il coordinatore per la progettazione	Citazioni nel PSC	Citazioni nel PSC
Pianificare i lavori	Obbligo (non sanzionato)	90, comma 1	Collaborazione con il coordinatore per la progettazione	Citazioni nel PSC	Citazioni nel PSC
Designare i coordinatori	Obbligo	90 commi 3, 4 e 5	Lettere di incarico	Lettere di incarico	Notifica preliminare
Trasmettere la notifica preliminare agli organi di vigilanza	Obbligo (non sanzionato)	99, comma 1	Raccomandata RR	Raccomandata RR	Non necessaria
Affissione o custodia presso il cantiere della notifica preliminare	Obbligo (non sanzionato)	99, comma 2	Cartello di cantiere Archivio di cantiere	Cartello di cantiere Archivio di cantiere	Cartello di cantiere Archivio di cantiere
Trasmissione all'amministrazione concedente il permesso di costruire o la D.I.A. della notifica preliminare e di atti relativi alle imprese (CCIA, DURC ecc.)	Obbligo sanzionato amministrativamente	90 comma 9, lettera c)	Raccomandata RR	Raccomandata RR	Non necessaria
Comunicazione dei nominativi dei coordinatori alle imprese	Obbligo sanzionato amministrativamente	90, comma 7	Raccomandata RR Contratto	Raccomandata RR Contratto	Non necessaria
Prendere in considerazione il PSC	Obbligo (non sanzionato)	90, comma 2	Riunione con i coordinatori	Verbale di riunione	Non necessaria
Trasmissione del PSC alle imprese invitate a presentare offerte	Obbligo sanzionato amministrativamente	101, comma 1	Raccomandata RR	Raccomandata RR	Non necessaria

degli obblighi elencati negli artt. 95 e 96; questi vanno oltre i meri doveri del datore di lavoro e hanno origine proprio nella complessità di un cantiere dovuta al continuo mutamento degli ambienti di lavoro, della viabilità e degli spazi logistici e all'ingresso di nuove imprese. L'elenco di questi doveri è fitto di impegni quali:

- mantenere il cantiere in condizioni ordinate e di soddisfacente salubrità;
- scegliere l'ubicazione di posti di lavoro tenendo conto delle condizioni di accesso a questi posti;
- definire vie o zone di spostamento o di circolazione e condizioni di movimentazione dei vari materiali;
- mantenere e controllare prima dell'entrata in servizio apprestamenti, attrezzature di lavoro, impianti e dispositivi;

Tabella 2

Committente - Verifiche e vigilanza

Attività	Situazione giuridica del soggetto	Articoli di legge	Strumenti	Atti formali	Publicizzazione
Verifica dell' idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi	Obbligo sanzionato amministrativamente	90, comma 9, lettera a)	Esame contestuale con i datori di lavoro	Scheda di verifica	Non necessaria
Richiesta organico medio	obbligo	90, comma 9, lettera b)	Contratto	Contratto	Non necessaria
Vigilanza sull'attività dei coordinatori	Obbligo	93, comma 2	Visite programmate Richiesta di report da parte del CSE	Verbale di sopralluogo	Non necessaria
Monitoraggio delle condizioni generali del cantiere	Obbligo		Visite programmate Richiesta di report da parte del CSE	Verbale di sopralluogo	Non necessaria
Accertare che l'impresa affidataria corrisponda senza alcun ribasso gli oneri della sicurezza relativi ad apprestamenti, impianti e altre attività previsti nel PSC, effettuati dalle imprese esecutrici.	Obbligo (non sanzionato)	100 comma 6-bis	Verifica dei contratti Colloqui con i subappaltatori	Verbale di riunione	Non necessaria
Accertare che il datore di lavoro dell'impresa affidataria, i dirigenti e i preposti siano in possesso di adeguata formazione.	Obbligo	100 comma 6-bis	Controllo degli attestati di formazione	Verbale di verifica	Non necessaria
Svolgimento dell'incarico di coordinatore per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori	Facoltà	90, comma 8	Abilitazione del corso specifico	Comunicazione agli organi di vigilanza	Cartello di cantiere

- delimitare e allestire zone di stoccaggio e di deposito dei materiali, in particolare, per materie e sostanze pericolose;
 - adeguare, in funzione dell'evoluzione del cantiere, la durata effettiva dei lavori o le fasi di lavoro;
 - adottare le misure conformi alle prescrizioni della logistica di cantiere;
 - predisporre l'accesso e la recinzione del cantiere con modalità chiaramente visibili e individuabili;
 - disporre, accatastare materiali o attrezzature in modo da evitarne il crollo o il ribaltamento;
 - rimuovere in modo adeguato i materiali pericolosi, previo, se del caso, coordinamento con il committente o il responsabile dei lavori;
 - stoccare ed evacuare correttamente detriti e macerie;
 - cooperare coordinandosi con gli altri datori di lavoro e lavoratori autonomi;
 - esaminare le interazioni con le attività che avvengono sul luogo, all'interno o in prossimità del cantiere.
- Tutte queste attività rappresentano sostanzialmente una esplicitazione delle misure ge-

Tabella 3

CSE - Controlli e verifiche

Attività	Situazione giuridica del soggetto	Articoli di legge	Strumenti	Atti formali	Publicizzazione
Compilazione di un programma di visite e sopralluoghi	Facoltà		Non necessari	Trasmissione del programma al Committente	Non necessaria
Verifica contenuti PSC	Obbligo*		Non necessari	Non necessari	Non necessari
Verifica POS	Obbligo	92, comma 1, lettera b)	Scheda di verifica	Esito verifica	Posta certificata
Adeguamento PSC	Obbligo	92, comma 1, lettera b)	Riunioni di coordinamento	Verbali di riunione Giornale di cantiere Giornale del coordinatore	Bacheca di cantiere Posta certificata
Monitoraggio della successione delle lavorazioni	Obbligo*		Programma di visite in cantiere Canale informativo con l'impresa affidataria	Non necessari	Non necessari
Impartire procedure per la eliminazione delle interferenze	Obbligo*		Bacheca di cantiere Riunioni di coordinamento	Ordini del giorno Verbali di riunione. Giornale di cantiere Giornale del coordinatore	Bacheca di cantiere Posta certificata
Controllo degli adempimenti relativi al PSC	Obbligo	92, comma 1, lettera a)	Programma di visite in cantiere	Verbale di sopralluogo	Trasmissione degli atti al committente
Controllo conformità attrezzature	Facoltà		Controlli a campione Istruzioni per l'uso	Facoltativi ma opportuni Diffide (eventuali)	Trasmissione degli atti al committente
Controllo funzionamento dispositivi di sicurezza attrezzature	Facoltà		Controllo a campione Istruzioni d'uso Prove di funzionamento	Facoltativi ma opportuni Diffide (eventuali)	Trasmissione degli atti al committente
Verifica formazione e addestramento tramite audit	Facoltà		Colloqui	Facoltativi ma opportuni se positivi Diffide (eventuali)	Trasmissione degli atti al committente

Nota: Le attività indicate come facoltà e quelle che riportano un obbligo accompagnato da un asterisco non sono espressamente citate nella legge ma derivano direttamente dalla posizione di vertice del CSE nella organizzazione della sicurezza del lavoro.

Tabella 4

CSE - Azioni e segnalazioni

Attività	Situazione giuridica del soggetto	Articoli di legge	Strumenti	Atti formali	Pubblicizzazioni e
Organizzare, la cooperazione ed il coordinamento delle attività e la loro reciproca informazione	Obbligo	92, comma 1, lettera c)	Riunioni di coordinamento	Verbale di riunione	Bacheca di cantiere
Verificare l'attuazione di quanto previsto negli accordi tra le parti sociali	Obbligo	92, comma 1, lettera d)	Riunioni di coordinamento Colloqui con i lavoratori	Verbali di riunione e dei colloqui	Bacheca di cantiere
Segnalazione al committente delle inosservanze alle misure generali di tutela e agli obblighi loro specifici	Obbligo	92, comma 1, lettera e)	Posta certificata Raccomandata RR Telegramma	Posta certificata Raccomandata RR Telegramma	Contestazione scritta
Comunicazione delle inadempienze agli organi di vigilanza nel caso che il committente non adotti alcun provvedimento in merito alle segnalazioni	Obbligo	92, comma 1, lettera e)	Posta certificata Raccomandata RR Telegramma	Posta certificata Raccomandata RR Telegramma	Comunicazione al committente
Sospensione dei lavori in caso di pericolo grave e imminente direttamente riscontrato	Obbligo	92, comma 1, lettera f)	Convocazione immediata dei dirigenti e delle maestranze interessate	Verbale di sopralluogo	Trasmissione degli atti al committente
Azione in caso di rilevazione casuale di qualsiasi irregolarità	Obbligo*		Riunione estemporanea Eliminazione dell'irregolarità	Verbale di sopralluogo	Trasmissione degli atti al committente
Azione in caso di rilevazione casuale di qualsiasi comportamento scorretto di lavoratori	Obbligo*		Colloquio Convocazione del datore di lavoro	Verbale di sopralluogo Richiesta di Lettera di richiamo	Trasmissione degli atti al committente
Azione in caso di palesamento o un rischio aggiuntivo o sconosciuto	Obbligo*		Riunioni di coordinamento	Verbali di riunione Giornale di cantiere Giornale del coordinatore	Bacheca di cantiere Posta certificata
Redazione del PSC in caso di avvento di una o più imprese accanto all'unica nominata.	Obbligo	92, comma 2	Riunione di coordinamento con il committente		Trasmissione del PSC al committente

Nota: Le attività indicate come facoltà e quelle che riportano un obbligo accompagnato da un asterisco non sono espressamente citate nella legge ma derivano direttamente dalla posizione di vertice del CSE nella organizzazione della sicurezza del lavoro.

nerali di tutela già elencate nell'art. 15, ripetute espressamente dal legislatore per i cantieri temporanei o mobili, il datore di lavoro deve tenerne conto in tutti i casi e, quindi, anche se nel cantiere rappresenta l'unica impresa presente. Tuttavia, è possibile osservare che tutte le situazioni descritte, possono, più di altre generiche situazioni pur previste e regolamentate nel dettaglio dalla normativa, generare interferenze se nel cantiere è presente un'altra impresa. Per esempio, mentre l'obbligo di impiegare un adeguato sistema di arresto caduta nel montaggio di un ponteggio può essere considerato appartenente al solo ambito dei lavoratori dell'impresa interessata all'operazione, molte altre attività, come l'accatastamento dei materiali e delle attrezzature in modo da evitarne crolli e ribaltamenti o la manutenzione e il controllo di apprestamenti, attrezzature di lavoro, impianti e dispositivi prima dell'entrata in servizio o, infine, il livello di rumore emesso da un gruppo elettrogeno, queste ultime attività riguardano tutti coloro che lavorano nel cantiere.

Proprio da queste considerazioni è nata l'opportunità e la necessità di nominare un professionista *super partes* che assicuri, per quanto possibile, una omogeneità di intenti dei principali soggetti presenti in cantiere, realizzando una equilibrata ripartizione degli spazi utilizzati da ciascuna impresa, una movimentazione dei materiali per quanto possibile meno invasiva rispetto alle aree di produzione o ai percorsi di passaggio, un'istallazione di apprestamenti che possano andare bene per tutti, una progettazione della viabilità che risponda alle esigenze di ciascuna impresa e che non comporti pericoli per i lavoratori a piedi. Occorre, in altre parole, mettere a confronto adempimenti ed esigenze delle singole imprese, pianificare le operazioni e fare in modo che le attività e i movimenti, pur corretti nell'ambito della singola impresa, non rubino spazio o creino intralci o addirittura pericoli all'altra impresa. Questi sono gli ambiti delle attività del CSE ed è facile riconoscere in questi, con un termine riassuntivo molto significativo, la "configurazione generale del cantiere" ovvero l'organizzazione della sicurezza nell'ambito di due o più imprese.

Quindi, le azioni di coordinamento e di controllo del CSE, fermi restando la sua facoltà di intervenire in qualsiasi questione che interes-

si la tutela dell'incolumità dei lavoratori e l'obbligo di sospendere i lavori nei casi di pericolo grave e imminente, devono essere svolte in due ambiti:

- l'eliminazione dei pericoli di interferenza nascenti dallo svolgimento di lavorazioni diverse, attraverso il rispetto o l'adeguamento del PSC, la modulazione del cronoprogramma dei lavori, la separazione fisica delle lavorazioni, le riunioni di coordinamento, la circolazione delle informazioni;
- l'eliminazione dei pericoli di interferenza nascenti dalla configurazione generale del cantiere, individuabile per definizione nell'organizzazione della viabilità, dei percorsi, delle aree logistiche e degli spazi comuni ma anche nella eliminazione di irregolarità che, pur rimanendo nell'ambito dei lavoratori appartenenti a una singola impresa, ovvero che non hanno effetti interferenti con altre imprese, sono prolungate nel tempo e diventano pratiche scorrette e tollerate, con effetti negativi sul comportamento di tutti i lavoratori e, quindi, sulla configurazione generale del cantiere.

Nel passato, l'attività del CSE ha suscitato numerose discussioni ed è sempre stata dibattuta nell'incertezza; questo non soltanto perché questa professione è relativamente recente (basti pensare a quante sentenze sono state emesse nel passato, dal 1956 a tutt'oggi, prima di giungere a definire il concetto di delega efficace e, conseguentemente, la posizione di garanzia dei dirigenti rispetto a quella del datore di lavoro delegante) ma soprattutto per la confusione che poteva essere riscontrata fra gli obblighi del CSE e quelli delle altre posizioni di garanzia. In sostanza il problema della individuazione dei compiti del CSE era affrontato senza mettere in rilievo la propria funzione rispetto alle altre, in particolare, rispetto a quella del datore di lavoro.

La terminologia con la quale era definito il suo principale obbligo, quello di «verificare con azioni di coordinamento e di controllo l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni loro pertinenti contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento», aveva permesso di travisare il significato del testo normativo. Il termine «controllo» (nella prima stesura del D.Lgs. n. 494/1996 non compariva) ha avuto il potere di fuorviare commentatori autorevoli ma po-

Tabella 5

Datore di lavoro dell'impresa affidataria - Adempimenti formali, organizzativi e verifiche in assenza di coordinatori (Affidamento dei lavori a un'unica impresa e/o lavoratori autonomi)

Attività	Situazione giuridica del soggetto	Articoli di legge	Strumenti	Atti formali	Pubblicizzazione
Elaborazione di un DUVRI	Facoltà	26, comma 3	Non necessari	Trasmissione del documento al Committente	Non necessaria
Essere in possesso di adeguata formazione e assicurarne che lo siano dirigenti e preposti	Obbligo	97 comma 3-ter	Corsi di formazione	Attestati di formazione	Non necessaria
Verifica dell'idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi	Obbligo	97, comma 2	Esame contestuale	Scheda di verifica	Non necessaria
Verifica POS impresa	Obbligo	97, comma 3, lettera b)	Scheda di verifica	Esito verifica	PEC
Adeguamento DUVRI	Obbligo	26, comma 3	Riunioni di coordinamento.	Verbali di riunione Giornale di cantiere	Bacheca di cantiere PEC
Fornire dettagliate informazioni sui rischi specifici dell'ambiente lavorativo	Obbligo	26, comma 1, lettera b)	Riunioni di coordinamento	Verbale di riunione	Bacheca di cantiere PEC
Promuovere la cooperazione per l'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi	Obbligo	26, comma 3	Riunioni di coordinamento	Verbale di riunione	Bacheca di cantiere PEC
Promuovere il coordinamento degli interventi di protezione e prevenzione al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze	Obbligo	26, comma 3	Riunioni di coordinamento	Verbale di riunione	Bacheca di cantiere PEC
Controllo degli adempimenti relativi al DUVRI	Obbligo*		Programma di visite in cantiere	Verbale di sopralluogo	Trasmissione degli atti al committente
Controllo conformità attrezzature	Facoltà		Controlli a campione Istruzioni per l'uso	Facoltativi ma opportuni Diffide (eventuali)	Trasmissione degli atti al committente
Controllo funzionamento dispositivi di sicurezza attrezzature	Facoltà		Controllo a campione Istruzioni d'uso Prove di funzionamento	Facoltativi ma opportuni Diffide (eventuali)	Trasmissione degli atti al committente
Verifica formazione e addestramento	Facoltà		Colloqui, <i>audit</i>	Schede precompilate	Trasmissione degli atti al committente

co esperti della professione (dalla quale peraltro si mantenevano ben lontani) permettendo loro di schierarsi verso una figura di CSE tuttofare e onnipresente, al quale erano attribuiti anche gli obblighi tipici del datore di lavoro.

Poiché, d'altra parte, in molti cantieri di dimensioni medio piccole si presentava un problema di carattere economico, in quanto a parcelle modeste, ovvero proporzionate all'importo dell'opera, corrispondevano maggiori rischi per la presenza di imprese meno qualificate, molti tecnici, davanti a uno scenario di responsabilità che sembrava non avere confini, abbandonavano l'incarico lasciando spazio a soggetti, forse meno scrupolosi ma sicuramente più compiacenti nei confronti del committente, che giocavano sul rischio, alla pari dei datori di lavoro che avrebbero dovuto essere oggetto del loro controllo.

La fuga dagli incarichi di CSE era generata dal timore che i compiti fossero numerosi e gravosi, come appunto sottolineato da molti, le parcelle sicuramente non adeguate e, infine, i poteri, se confrontati con gli obblighi, da molti ritenuti comprensivi anche di quelli dei datori di lavoro, insufficienti a incidere sulla realtà dei cantieri a meno di non mettersi in aperto contrasto col committente, quindi, con il proprio datore di lavoro.

Il potere del coordinatore è quello conferito dal committente.

Il CSE è nato come garante del committente, in sostanza, è una sorta di "direttore dei lavori per la prevenzione infortuni"; tuttavia, il suo compito è molto più delicato, perché mentre il compito principale del direttore dei lavori, il controllo sul rispetto del capitolato d'appalto, rappresenta la massima concretezza dell'esecuzione pagata dal committente, ovvero la qualità dell'opera che dovrà affrontare il tempo, al contrario, il rispetto delle norme di sicurezza è un adempimento molto più labile e temporaneo, la cui inosservanza, fortunatamente, non è destinata sempre a lasciar traccia; due cantieri, nei quali, come è bene auspicare, non accadano infortuni gravi, alla fine dei lavori si presenteranno perfettamente eguali anche se in uno si è giocato sul rischio e nell'altro sono state osservate scrupolosamente le norme di sicurezza.

Quindi, dalla lettura della nuova giurisprudenza è possibile sentirsi più sereni nell'eseguire

la propria funzione di CSE, anche nei cantieri più modesti, in quanto è stato chiarito che questo importante e professionale compito si manifesta nell'organizzazione della sicurezza e nelle riunioni di coordinamento.

L'impresa affidataria

La posizione di garanzia dell'impresa affidataria, ovvero l'impresa che ha un contratto diretto con il committente e che impiega altre imprese per l'esecuzione dei lavori, definita per la prima volta nel 2008, ha riempito una lacuna nella individuazione dei soggetti che, pur non essendo responsabili delle condizioni di cantiere in modo diretto, come lo sono invece le imprese esecutrici, per altri versi possono condizionare quotidianamente l'andamento dei lavori, forti dei poteri che derivano dai contratti di appalto. Già prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 81/2008 l'impresa appaltante poteva essere chiamata a rispondere delle irregolarità di cantiere con l'art. 7, D.Lgs. n. 626/1994 (datore di lavoro committente) ma questo strumento, non essendo specifico per i cantieri, era soggetto a interpretazioni diverse e contrastanti. Ora, invece, nell'ambito dei cantieri temporanei e mobili, il D.Lgs. n. 81/2008 ha attribuito una posizione di garanzia anche all'impresa affidataria. Nel caso che assuma in modo esclusivo questa posizione, l'impresa affidataria coincide con la cosiddetta impresa appaltatrice generale, ovvero l'impresa che stipula un contratto con il committente con il solo scopo di subappaltare tutti i lavori, salvo riservarsi la facoltà di eseguirne alcuni.

L'impresa affidataria ha un ruolo di rilievo nell'ordine e nell'organizzazione di cantiere perché, oltre a garantire l'effettuazione dei lavori alle condizioni del capitolato d'appalto e nei tempi stabiliti, ha caratteristiche ed estrazione culturale pari alle imprese esecutrici e, quindi, ha tutte le potenzialità per esprimere con competenza e professionalità la continuità delle regole del cantiere nell'avvicinarsi delle imprese e dei lavoratori autonomi; è in grado anche di avere un quadro sempre aggiornato delle situazioni di lavoro e di collaborare con le maestranze nel superamento di ostacoli e di problemi contingenti.

Per questo è apparsa giustificata la generalità e l'estensione che ne deriva dall'adempimento «verificare le condizioni di sicurezza dei lavori affidati» che ha aperto l'elenco degli obblighi che il legislatore ha attribuito

a questo soggetto. Nel seguito della norma gli obblighi dell'impresa affidataria per molti aspetti sono apparsi identici a quelli del coordinatore per l'esecuzione, ma hanno coinciso con questi solo eccezionalmente ovvero quando il CSE non è designato perché in cantiere opera una sola impresa esecutrice, presenti o meno lavoratori autonomi. Invece, sono molto diversi da quelli del CSE quando questo è stato designato, ovvero nella maggior parte dei cantieri. Questa diversità non deve essere cercata nel linguaggio normativo ma è derivata dalla logica, *in primis* dalla posizione subordinata del datore di lavoro dell'impresa affidataria rispetto al CSE e, in secondo luogo, dalla diversa origine del proprio incarico; quello del CSE è specifico e per essere svolto richiede una speciale abilitazione mentre quello dell'impresa affidataria non può che essere generico e deriva indirettamente dalla propria posizione di preminenza nei confronti delle imprese esecutrici. In un cantiere nel quale sono presenti il CSE e l'impresa affidataria, la direzione del coordinamento è in mano al CSE, l'impresa affidataria deve agire in seconda battuta, nel senso che ha il compito di vigilare sulle disposizioni del CSE. Nel caso in cui, con il CSE lontano dal cantiere, dovesse esservi un problema di adeguamento delle disposizioni date da quest'ultimo o una necessità di adeguare il PSC all'evoluzione dei lavori o alle modifiche intervenute, la norma ha posto l'impresa affidataria, stante l'obbligo di verificare le condizioni di sicurezza dei lavori affidati, davanti alla necessità di agire in uno dei seguenti modi:

- comunicare la situazione al CSE per riceverne istruzioni e disposizioni;
- agire di propria iniziativa fino all'arrivo del CSE;
- sospendere i lavori fino all'arrivo del CSE.

Poiché, in ogni caso, questa attività è considerata come un livello di coordinamento e di controllo parallelo a quello del coordinatore, il comma 3-ter, art. 97 (aggiunto dal decreto correttivo del 2009), ha richiesto al datore di lavoro della impresa affidataria, ai suoi dirigenti e ai preposti di essere in possesso di adeguata formazione, esprimendo in questo modo una le-

gittima preoccupazione per un'attività di notevole importanza nell'equilibrio organizzativo del cantiere e affermando l'obiettivo di garantire la qualità di questa attività.

Conclusioni

Sembra opportuno riesaminare ciascuna posizione di garanzia partendo dalle problematiche di cantiere ovvero invertendo il processo logico adottato. Tuttavia, per semplicità di analisi, in questa fase, ai luoghi di lavoro più problematici sarà considerato l'insieme dei cantieri medio-piccoli, perché nei grandi cantieri o nelle cosiddette "grandi opere"^[6] possono essere create condizioni particolari e motori di azioni virtuose nei confronti della prevenzione infortuni che meritano un discorso a parte.

Le condizioni di sicurezza di un cantiere di costruzioni sono il frutto di un unico sistema di interazioni coordinate fra tutti i soggetti che partecipano con risorse materiali e intellettuali alla realizzazione dell'opera. Poiché, peraltro, gli stessi soggetti hanno compiti, responsabilità ed estrazioni culturali diverse, ai soli fini di ragionare sui differenti obblighi delle più importanti posizioni di garanzia e collocarle in quadri di sintesi, le condizioni di sicurezza di un cantiere possono essere individuate nelle seguenti attività:

- progettazione, scelte architettoniche, tecniche e organizzative, pianificazione dei lavori, monitoraggio del cantiere;
- organizzazione delle attività, previsione ed eliminazione delle interferenze, verifica del POS, adeguamento del PSC, coordinamento e cooperazione delle imprese esecutrici, circolazione delle informazioni, sospensione dei lavori in caso di pericolo grave e imminente;
- realizzazione delle misure di protezione collettiva, delle misure di protezione individuali, conformità e manutenzione delle attrezzature, vigilanza sul comportamento dei lavoratori, vigilanza sul rispetto delle procedure.

Progetto e alta vigilanza

Nella prima fase il soggetto principale è il committente (si vedano le *tabelle 1 e 2*) o, meglio, la "committenza", in quanto la nor-

[6] Per un maggiore approfondimento si veda, dello stesso Autore, *Grandi Opere, CTP-Roma 2009* (introduzione a pag. 8).

Tabella 6

Datore di lavoro dell'impresa affidataria - Azioni e segnalazioni in assenza di coordinatori

(Affidamento dei lavori a un'unica impresa e/o lavoratori autonomi)

Attività	Situazione giuridica del soggetto	Articoli di legge	Strumenti	Atti formali	Publicizzazione
Segnalazione al committente delle inosservanze di lavoratori autonomi, datori di lavoro, dirigenti e preposti dell'impresa esecutrice alle misure generali di tutela e agli obblighi loro specifici	Facoltà		Posta certificata Raccomandata RR Telegramma	Posta certificata Raccomandata RR Telegramma	Contestazione scritta
Sospensione dei lavori in caso di pericolo grave e imminente direttamente riscontrato	Obbligo*		Convocazione immediata dei dirigenti e delle maestranze interessate	Verbale di sopralluogo	Trasmissione degli atti al committente
Azione in caso di rilevazione casuale di qualsiasi irregolarità	Obbligo*		Riunione estemporanea Eliminazione dell'irregolarità	Verbale di sopralluogo	Trasmissione degli atti al committente
Azione in caso di rilevazione casuale di qualsiasi comportamento scorretto di lavoratori	Obbligo*		Colloquio Convocazione del datore di lavoro o del lavoratore autonomo	Verbale di sopralluogo Richiesta di Lettera di richiamo	Trasmissione degli atti al committente
Azione in caso di palesamento o un rischio aggiuntivo o sconosciuto	Obbligo*		Riunioni di coordinamento.	Verbali di riunione Giornale di cantiere	Bacheca di cantiere PEC
Corrispondere senza alcun ribasso gli oneri della sicurezza relativi ad apprestamenti, impianti e altre attività previsti nel DUVRI, effettuati dall'impresa esecutrice o dai lavoratori autonomi	Obbligo**		Riunione di coordinamento con il committente		Trasmissione del PSC al committente

Nota: Le attività indicate come facoltà e quelle che riportano un obbligo accompagnato da un asterisco non sono espressamente citate nella legge ma derivano direttamente dall'obbligo, a carico del datore di lavoro dell'impresa affidataria, di verificare le condizioni di sicurezza dei lavori affidati (art. 97, comma 1).

ma ha voluto^[7] riunire anche progettista e direttore dei lavori nell'ambito del committente, indiscusso motore economico dell'opera in costruzione. L'azione del coordina-

tore per la progettazione dei lavori nella fase delle scelte tecniche potrebbe avere una positiva ricaduta sulla prevenzione infortuni, ma nella maggior parte dei cantieri

[7] Questa volontà della norma appare chiara dal fatto che con le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 106/2009 non è rimasta alcuna traccia delle esplicite posizioni di garanzia che erano state attribuite sia al progettista che al direttore dei lavori nella prima stesura del D.Lgs. n. 81/2008.

medio-piccoli si è assistito via via a una crescita del formalismo di questo incarico e alla compilazione di piani di sicurezza e coordinamento del tutto ripetitivi del testo normativo anche perché l'incarico, congiunto a quello di CSE, è affidato dopo la redazione del progetto esecutivo.

Il committente ha facoltà di nominare il responsabile dei lavori; tuttavia, è necessario evidenziare che questo incarico, sia o meno attribuito sotto forma di delega, deve essere visto quasi esclusivamente nella utilità per il committente di liberarsi da incombenze soprattutto formali (designazione dei coordinatori, inoltrare della notifica preliminare, controllo della documentazione esibita dalle imprese ecc.) e solo in parte tecniche (prendere in considerazione il PSC, vigilare sull'operato dei coordinatori, monitorare il cantiere nell'arco della sua vita).

La figura del responsabile dei lavori, per quanto la sua nomina sembri essere generata per immettere nel ciclo lavorativo una maggiore competenza tecnica, non appare rilevante perché il potere del committente risiede nella sua essenza economica, da questa discende tutto quello che accade in cantiere e non risulta che sia mai stata trasferita ad altro soggetto. La figura del responsabile potrebbe rivestire importanza nei riguardi della prevenzione infortuni solo per la verifica dell'idoneità tecnico professionale delle imprese, ma la verifica è ridotta al controllo di una documentazione di base.

È rimasto l'obbligo il monitoraggio delle condizioni di cantiere sul committente, da una parte, dedotto dalla sua posizione di vertice economico dell'attività produttiva e, dall'altra, implicito nell'obbligo di vigilare sull'operato dei coordinatori. Tuttavia, questa attività non è citata esplicitamente dalla legge e, quindi, è diventata un obbligo indefinito che può essere messo in rilievo solo in caso di infortuni, ma non in attività di vigilanza e, quindi, con scarso valore preventivo.

Infine, nei piccoli cantieri di ristrutturazione può accadere che il committente appalti i lavori distribuendoli fra una sola impresa e lavoratori autonomi o, addirittura, affidan-

doli solo a lavoratori autonomi senza, in entrambi i casi, l'intermediazione di un'impresa affidataria. Anche in questo caso, pur non essendo specificato dalla norma, sono a carico del committente, nella sua veste di soggetto proprietario dell'ambiente lavorativo e unico soggetto tenuto a conoscere le diverse attività svolte, tutti gli obblighi di informazione, di verifica delle condizioni di sicurezza del cantiere nell'avvicendamento degli esecutori e quelli di coordinamento fra i diversi soggetti operanti^[8].

In questo caso l'opzione per la nomina del responsabile dei lavori, soggetto scelto in quanto dotato di competenze professionali, appare, invece, in tutta la sua rilevanza, non tanto per operare un mero trasferimento di responsabilità, quanto per garantire che i compiti del committente siano svolti da chi ne abbia effettivamente le competenze.

Coordinamento e configurazione generale del cantiere

La seconda fase abbraccia tutta la vita del cantiere e vede come protagonista assoluto il coordinatore per l'esecuzione. L'estrazione culturale e la materia del corso di formazione che lo ha abilitato in modo specifico a svolgere la propria attività sono rivolte proprio a organizzare, coordinare, informare, correggere, favorire la cooperazione e, infine, a stabilire un canale preferenziale di comunicazione con il committente (si vedano le *tabelle 3 e 4*).

Al coordinatore per l'esecuzione spetta, come è stato stabilito dalle sentenze della Cassazione penale, sezione IV, di avere il polso della configurazione generale del cantiere, di renderne conto al committente (talvolta agli stessi organi di vigilanza), tutte le volte che per un cattivo comportamento delle imprese si sono create condizioni di pericolo o tutte le volte che il committente stesso ne chiede notizie. Occorre ribadire che, invece, al CSE non è attribuibile alcun obbligo specifico dei datori di lavoro, fermo restando quello di segnalare al committente le inosservanze di questi e l'obbligo di sospendere i lavori in caso di pericolo grave e imminente.

Il CSE è obbligato dalla norma alla verifica

[8] Per maggiori informazioni sul tema si veda, dello stesso Autore, Quali posizioni di garanzia con gli obblighi di legge in capo a due soggetti?, in *Ambiente&Sicurezza* n. 23/2011, pag. 26. n

della configurazione generale del cantiere con azioni di coordinamento e di controllo, per garantire il rispetto del PSC, procedere all'adeguamento di questo in relazione all'evoluzione dei lavori, verificare l'idoneità dei POS, studiare le previsioni e l'eliminazione delle interferenze e sospendere i lavori nei casi di pericolo grave e imminente. Tutto questo appare molto chiaro; occorre aggiungere che, tuttavia, dal ruolo di alta vigilanza in qualità di collaboratore del committente è derivata, per il CSE, la posizione di vertice nella prevenzione infortuni; per questa posizione di vertice, da una parte, ha facoltà di intervenire in tutti gli ambiti della sicurezza del lavoro o connessi con questa, ponendosi nel posto più alto della gerarchia organizzativa e, dall'altra, è obbligato a intervenire, con gli altri soggetti specificamente obbligati, una volta palesato un problema o un rischio aggiuntivo.

Controllo dei subappalti

La norma ha opportunamente affiancato a tutti gli obblighi del CSE il soggetto che, quando presente nel quadro degli appalti, più di tutti vive quotidianamente il cantiere e, quindi, è il più indicato a rendere conto sulla configurazione generale del cantiere. Nella forma del testo normativo gli obblighi dell'impresa affidataria sono, per molti aspetti, eguali a quelli del CSE e per la verifica dell'idoneità sono in tutto eguali a quelli del committente. Tuttavia, al di là di questa osservazione, gli obblighi del datore di lavoro dell'impresa affidataria, laddove coincidono nella terminologia con quelli del CSE e con quelli del committente, devono essere visti in subordine a entrambi, ovvero a seguire rispetto a questi. Come se, in una possibile organizzazione del cantiere non formalizzata da alcun precetto, l'impresa affidataria debba fungere da filtro rispetto al committente per la verifica dell'idoneità delle imprese e da organo vigilante sulla materia di coordinamento disposta dal CSE.

Se non fosse così sarebbe necessario ammettere per assurdo che possano esistere due attività di coordinamento, che, però, in tal caso, avrebbero bisogno a loro volta di un coordinamento, e due distinte verifiche dell'idoneità delle imprese con possibilità di esiti contrastanti. Invece, tutte le attività di

coordinamento dell'affidataria prendono le mosse dalle disposizioni date dal CSE nelle riunioni di coordinamento e si muovono all'interno di queste, ispirandosi ai principi nei problemi contingenti, comunque, con l'obbligo di renderne immediatamente conto allo stesso CSE.

Allo stesso modo è necessario dedurre che l'ultima parola sulla verifica dell'idoneità delle imprese spetta al committente o al responsabile dei lavori.

Invece, gli obblighi dell'impresa affidataria devono essere considerati alla lettera quando, presenti una sola impresa esecutrice o solo lavoratori autonomi, il committente non abbia designato i coordinatori per la sicurezza. In tal caso il datore di lavoro dell'eventuale impresa affidataria dovrà, non solo gestire direttamente le attività di coordinamento relative alle misure generali di tutela e agli obblighi specifici derivanti all'unico datore di lavoro dagli artt. 95 e 96, ma dovrà anche attenersi, stante la non compilazione di un PSC e la sua veste di datore di lavoro committente, a tutti quegli obblighi derivanti dall'art. 26 il cui adempimento può essere considerato costituito dall'accettazione del PSC e dalla compilazione del POS, ovvero agli obblighi di informazione, di promozione della cooperazione e del coordinamento, di elaborazione del DUVRI. La tabella relativa al datore di lavoro dell'impresa affidataria sarà compilata solo per rappresentare questo ultimo caso non molto frequente ma possibile (si vedano le *tabelle 5 e 6*).

La materia da plasmare

L'analisi dei compiti del datore di lavoro è la storia della prevenzione infortuni e dell'igiene del lavoro. Per rendere concreta la stretta connessione è necessario aggiungere che l'attività direttiva, intellettuale, tecnologica, manutentiva, qualitativa, quotidiana, delle misure di protezione e prevenzione, le risorse umane e i materiali necessari alla loro realizzazione a regola d'arte e al loro mantenimento in condizioni soddisfacenti, l'attività di vigilanza sul comportamento dei lavoratori sono materia fornita in modo esclusivo dai datori di lavoro, poi plasmata, guidata ed eventualmente corretta dai vertici di cantiere. ■