



REGIONE LIGURIA



*Prefettura di Genova*

# ORGANIZZAZIONE DEL CANTIERE

## Parte 1: Ruoli e responsabilità



# VADEMECUM TECNICO

**PIANO REGIONALE DELLA PREVENZIONE 2021-2025**  
**APRILE 2025**



## **PRESENTAZIONE**

*Il presente volume rappresenta la prima parte del secondo vademecum “Organizzazione del cantiere”, prodotto dal Tavolo Sicurezza in Edilizia della Città Metropolitana di Genova, e tratta ed approfondisce ruoli e responsabilità delle principali figure della sicurezza e gli adempimenti necessari per l'avvio di un cantiere edile.*

*Dalla sua istituzione nel 2021 per volontà della Prefettura di Genova, in collaborazione con Regione Liguria, il Tavolo ha pubblicato il primo volume a dicembre 2022, “Lavori in quota”, ed ha progressivamente aumentato il numero dei suoi componenti. Ad oggi ha visto la partecipazione, sotto il coordinamento della S.C. PSAL di ASL 3 e dell’Ispettorato di Area Metropolitana di Genova del Lavoro, di S.C. PSAL di ASL4, Vigili del Fuoco, Inail, E.S.S.E.G., Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza territoriali (RLST) delle sigle sindacali del settore (FILLEA-CGIL, FILCA-CISL, FENEAL-UIL), Associazioni datoriali (ANCE Genova - Assedil, Confapi, Confartigianato), Cassa Edile Genovese, Ordini degli Architetti, degli Ingegneri e dei Geologi, Collegi dei Geometri e dei Periti industriali.*

*L’incarico di produrre il presente documento di buone pratiche, pensato quale strumento dedicato alla prevenzione ad uso prima di tutto dei committenti, ma anche di aziende e professionisti del Settore, è stato affidato ad un gruppo ristretto, che ha visto l’attiva partecipazione dei tecnici incaricati dai soggetti sopra elencati.*

Con il coordinamento di



DIREZIONE REGIONALE  
LIGURIA



CASSA EDILE GENOVESE DI  
MUTUALITA' ED ASSISTENZA



R.L.S.T. (art. 48 D.lgs. 81/08)  
Rappresentante dei Lavoratori  
per la Sicurezza Territoriale  
AREA METROPOLITANA DI GENOVA



ORDINE DEGLI ARCHITETTI  
PIANIFICATORI PAESAGGISTI  
E CONSERVATORI DI GENOVA



ORDINE PERITI INDUSTRIALI  
PROVINCIA DI GENOVA



Collegio Provinciale Geometri  
e Geometri Laureati di Genova

*Hanno curato la redazione del documento:*

Gabriele Mercurio, *Sistema Sanitario Regione Liguria Asl3 S.C. PSAL*

Clara Palmaricciotti, *Sistema Sanitario Regione Liguria Asl3 S.C. PSAL*

Maurizio Bosia, *Ispettorato di Area Metropolitana di Genova*

Andrea Parrella, *Ispettorato di Area Metropolitana di Genova*

Romolo Gallo, *INAIL Direzione Regionale Liguria*

Ferdinando Perugini, *Vigili del Fuoco Genova*

Luigi Masini, *ANCE Genova*

Marco Vassale, *ANCE Genova*

Vito Mangano, *Confartigianato Genova*

Giuseppe Bucalo, *Area sicurezza E.S.S.E.G.*

Alberto Carpaneto, *Area sicurezza E.S.S.E.G.*

Alessandro Dellepiane, *Area sicurezza E.S.S.E.G.*

Angelo Mitrotta, *Area sicurezza E.S.S.E.G.*

Carmine Cascella, *RLST FILCA CISL*

Edoardo Cugurra, *RLST FENEAL UIL*

Giovanni Marino Tricarico, *RLST FILLEA CGIL*

Stefano Galati, *Ordine Architetti Genova*

Elio Marino, *Ordine Architetti Genova*

Gabriele Civardi, *Ordine Regionale dei Geologi della Liguria*

Mauro Lasagna, *Collegio Provinciale Geometri e Geometri Laureati di Genova*

Pasquale Recchia, *Collegio Provinciale Geometri e Geometri Laureati di Genova*

Massimiliano Lazzari, *Ordine Ingegneri Genova*

## **INDICE**

### **CAPITOLO 1 – Il Committente**

- |     |  |                |
|-----|--|----------------|
| 1.1 | Il committente nei lavori edili e di<br>ingegneria civile  | <b>Pag. 2</b>  |
| 1.2 | Il responsabile dei lavori   | <b>Pag. 7</b>  |
| 1.3 | La scelta del soggetto cui affidare la<br>realizzazione dell'opera: impresa vs.<br>lavoratore autonomo | <b>Pag. 10</b> |
| 1.4 | La verifica di idoneità tecnico-professionale<br>dell'impresa e del lavoratore autonomo                | <b>Pag. 17</b> |
| 1.5 | La notifica preliminare e gli adempimenti in<br>materia edilizio-urbanistica                           | <b>Pag. 25</b> |

### **CAPITOLO 2 - Coordinamento della sicurezza e direzione dei lavori**

- |     |  |                |
|-----|--|----------------|
| 2.1 | Il coordinatore per la progettazione e il<br>coordinatore per l'esecuzione                     | <b>Pag. 28</b> |
| 2.2 | Il direttore dei lavori  | <b>Pag. 33</b> |
| 2.3 | Rapporto fra direttore dei lavori e<br>coordinatore per l'esecuzione nei contratti<br>pubblici | <b>Pag. 41</b> |
| 2.4 | La stima dei costi della sicurezza   | <b>Pag. 43</b> |

### **CAPITOLO 3 - Impresa affidataria e preposto**

- |     |                       |                |
|-----|-----------------------|----------------|
| 3.1 | L'impresa affidataria | <b>Pag. 50</b> |
| 3.2 | Il preposto           | <b>Pag. 59</b> |

## **CAPITOLO 1**

### **IL COMMITTENTE**



## **Paragrafo 1.1**

### **Il committente nei lavori edili e di ingegneria civile**

Il committente nei lavori edili e di ingegneria civile è individuato, ai sensi dell'art. 89 c. 1 lett. b) D.Lgs. 81/08, nel soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione. Nel caso di appalto pubblico di lavori, il committente è il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto.

Il committente riveste un ruolo centrale nella promozione ed attuazione delle azioni per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, a partire dal momento in cui l'opera è concepita, durante la progettazione e realizzazione della stessa, e nel corso della vita dell'opera, con riguardo a tutti gli interventi che saranno necessari per il suo mantenimento e la sua conservazione.

La definizione puntuale di responsabilità, corrispondenti al ruolo, individuate in particolare nelle disposizioni recate dall'art. 90 del D.Lgs. 81/08, va letto in relazione ai poteri di scelta e di decisione in capo al committente, con riguardo, per esempio al budget economico a disposizione, alla durata dei lavori, all'individuazione dei professionisti e delle imprese impegnate nella realizzazione ed alla successiva gestione.

Avere piena coscienza di questo ruolo e delle connesse responsabilità, ma anche competenze funzionali ad assolvere i

relativi obblighi, è essenziale per conseguire l'obiettivo di garantire condizioni di lavoro sicure.

In tutte le fasi di realizzazione dell'opera, il ruolo del committente o del responsabile dei lavori (cfr. § 1.2), ove designato, si traduce in azioni concrete:

*nella fase di progettazione:*

- si attiene ai principi e misure generali di tutela recate dall'art. 15 D.Lgs. 81/08 sia al momento delle scelte architettoniche, tecniche ed organizzative, sia all'atto della previsione della durata dei lavori (art. 90 c. 1 D.Lgs. 81/08). I principi di tutela richiamati dal menzionato art. 15, che comprendono, tra l'altro, l'eliminazione dei rischi o, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo, operando alla fonte appaiono più facilmente riconducibili al ruolo del datore di lavoro, tuttavia, misure come la programmazione della prevenzione e l'adozione di buone prassi ben si conciliano con l'obiettivo di indirizzare l'azione del committente (cfr. § 1.4).

Si tratta, infatti, di un'attività pianificatoria, essenziale per la concreta attuabilità anche economica delle misure di sicurezza, perché fatta in fase progettuale quando le scelte possono essere adottate in un'ottica integrata, che tenga conto non solo delle caratteristiche qualitative e prestazionali dell'opera che si intende realizzare, ma anche del modo in cui quell'opera verrà costruita ed utilizzata, in relazione alla sicurezza dei lavoratori. Va da sé che una simile previsione può essere attuata solo

mediante il confronto e la cooperazione con i progettisti e con il coordinatore per la progettazione (CSP).

Ed in effetti, per gli appalti pubblici, il comma 1 bis dello stesso art. 90 D.Lgs. 81/08 specifica come l'attuazione di tale previsione avvenga nel rispetto dei compiti attribuiti al RUP ed al progettista.

- quando è prevista la presenza, anche non contemporanea, di più imprese esecutrici, designa il coordinatore per la progettazione (CSP) e, prima dell'affidamento dei lavori, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori (CSE) (cfr. § 2.1), verificando l'adempimento degli obblighi di redazione del Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) ed il Fascicolo dell'opera da parte del CSP;

- in tali casi, prende in considerazione il Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) ed il Fascicolo dell'opera (art. 90 c. 2 D.Lgs. 81/08), redatti dal CSP, che costituiscono il progetto della sicurezza. Conoscere i contenuti di questi elaborati è funzionale, tra l'altro, al riconoscimento dei costi della sicurezza, del cronoprogramma dei lavori e delle misure di sicurezza ivi stabilite.

*nella fase di affidamento dei lavori e prima dell'inizio dei lavori:*

- trasmette o mette a disposizione PSC e Fascicolo dell'opera a tutte le imprese invitate a presentare offerte per l'esecuzione dei lavori (art. 101 c. 1 D.Lgs. 81/08). La conoscenza del "progetto della sicurezza" da parte delle imprese cui saranno

affidati i lavori è funzionale alla valutazione – complementare all’analisi condotta dal CSP – dei rischi da parte del datore di lavoro, ed alla conseguente scelta delle misure di prevenzione e protezione, in coerenza con la stima dei costi della sicurezza.

- verifica l’idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare. La verifica, le cui modalità sono disciplinate dall’art. 90 c. 9 e dall’Allegato XVII D.Lgs. 81/08, ha l’obiettivo di accertare l’idoneità non solo in termini formali di regolarità del lavoro e assenza di provvedimenti interdittivi, ma anche in concreto in termini di organizzazione di mezzi e risorse necessari alla materiale gestione ed esecuzione dei lavori (cfr. § 1.4);

- quando in cantiere è prevista la presenza, anche non contemporanea, di più imprese esecutrici o quando in cantiere opera un’unica impresa, ma l’entità presunta del lavoro è pari o superiore a 200 uomini-giorno, invia la notifica preliminare (art. 99 D.Lgs. 81/08). Nel territorio della regione Liguria l’invio deve essere fatto utilizzando il portale SEND, accessibile dal link <https://sendweb.regione.liguria.it/sendweb/welcome> (cfr. § 1.5);

*nella fase di esecuzione dei lavori:*

- verifica che il CSE adempia agli obblighi di cui all’art. 92 c. 1 lett. a), b), c), d), e) D.Lgs. 81/08 (cfr. § 1.3);

*ad opera ultimata:*

- detiene il Fascicolo dell'opera, che accompagna l'opera durante tutta la sua vita, ne cura l'aggiornamento e lo mette a disposizione del CSP e del CSE in occasione di ulteriori lavori edili e di ingegneria civile che dovessero effettuarsi sull'opera o ai datori di lavoro di imprese che dovessero essere impegnate negli interventi di manutenzione della stessa. Nel Fascicolo dell'opera, infatti, sono indicate le misure preventive e protettive in dotazione all'opera o ausiliarie per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori incaricati di eseguire lavori successivi sull'opera.

## **PARAGRAFO 1.2**

### **Il responsabile dei lavori**

Il committente potrebbe non disporre delle competenze necessarie ad affrontare in modo pieno e consapevole le responsabilità connesse al proprio ruolo. Per questo motivo, ha la facoltà di incaricare un responsabile dei lavori, affinché quest'ultimo possa svolgere i compiti attribuiti dalla legge al committente stesso.

Va da sé che all'incarico di responsabile dei lavori, da formularsi per iscritto stabilendo in modo chiaro quali sono i compiti assegnati, deve corrispondere una attribuzione di poteri decisionali ed economici, in concreto esercitabili, in modo che il responsabile dei lavori possa assolvere compiutamente alle incombenze spettanti, in analogia a quanto previsto dall'art. 16 D.Lgs. 81/08.

Ciò non significa che il committente debba privarsi della scelta – del tutto legittima e naturale, anche in relazione al relativo impegno finanziario – dei soggetti (imprese e professionisti) cui affidare la realizzazione dell'opera, quanto piuttosto – se non ritiene di avere le competenze necessarie – farsi supportare da una qualificata figura che possa verificare, in concreto e non solo formalmente, il rispetto degli obblighi in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

In tal senso, differenti sono i compiti per i quali il committente può incaricare un responsabile dei lavori, tra i quali:

- designare il coordinatore per la progettazione ed il coordinatore per l'esecuzione, quando ne ricorre l'obbligo, verificando il possesso dei requisiti che la legge prevede per questi ruoli (cfr. § 2.1);
- promuovere le azioni necessarie a garantire l'effettiva collaborazione fra coordinatore per la progettazione e progettisti dell'opera;
- curare la trasmissione del PSC alle imprese invitate a presentare le offerte;
- verificare l'idoneità tecnico professionale dell'impresa o del lavoratore autonomo incaricati di realizzare l'opera (cfr. § 1.4);
- inviare la notifica preliminare nei casi indicati dall'art. 99 D.Lgs. 81/08;
- verificare il puntuale assolvimento in capo al coordinatore per la progettazione ed al coordinatore per l'esecuzione degli obblighi loro pertinenti. Ad esempio: assicurandosi che il PSC abbia i contenuti minimi indicati dall'All. XV D.Lgs. 81/08 e che il Fascicolo dell'opera sia stato redatto; monitorando le azioni di coordinamento e controllo del coordinatore per l'esecuzione, ecc..

Anche se per la figura del responsabile dei lavori la legge non prevede, come invece avviene per il coordinatore, requisiti specifici, è necessario che lo stesso sia in possesso di una

preparazione tecnica ed una qualificazione professionale adeguate al ruolo ed ai compiti attribuiti.

Va da sé che il committente non può nominare se stesso responsabile dei lavori, gravando sul primo già gli obblighi prevenzionistici ad esso associati dal D.Lgs. 81/08.

## PARAGRAFO 1.3

### La scelta del soggetto cui affidare la realizzazione dell'opera: impresa vs. lavoratore autonomo

L'approfondimento del delicato tema della scelta del soggetto cui affidare la realizzazione dell'opera, rende necessario premettere alcune considerazioni a partire dalle definizioni di contratto d'appalto e contratto d'opera:

- Art. 1655 Codice Civile: "*L'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro*".
- Art. 2222 Codice Civile: "*Il contratto d'opera si ha quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del Committente*"

Il contratto d'appalto è proprio dell'affidamento dei lavori ad un'impresa, la quale, con l'organizzazione dei mezzi e della manodopera necessarie, ne assume il compimento, con gestione a proprio rischio.

Il contratto d'opera è proprio dell'affidamento dell'opera ad un lavoratore autonomo, il quale con lavoro prevalentemente proprio ed impiegando mezzi ed attrezzature di cui dispone, ne assume il compimento.

Il lavoratore autonomo è definito dall'art. 89 c. 1 lett. d) D.Lgs. 81/08 quale *"persona fisica la cui attività professionale contribuisce alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione"*. Il lavoratore autonomo corrisponde al titolare di impresa individuale senza lavoratori dipendenti.

Tale definizione di lavoratore autonomo esprime una nozione che non può in alcun modo essere confusa con quella dell'impresa esecutrice dei lavori, il cui soggetto di riferimento è il datore di lavoro. Nel lavoro autonomo, diversamente che nell'attività di impresa manca l'organizzazione economica dei fattori di produzione (tra i quali fattori rientrano le prestazioni di lavoro altrui); cosicché non è concepibile che un lavoratore autonomo abbia alle sue dipendenze uno o più lavoratori (a prescindere dalla formale costituzione di un rapporto di lavoro subordinato). L'elemento che distingue il lavoratore autonomo dall'imprenditore consiste nell'organizzazione, da parte del secondo, dei fattori di produzione (che sono il lavoro altrui ed il capitale), laddove il primo si caratterizza, secondo quanto dispone il già citato art. 2222 Codice Civile per l'esecuzione dell'opera o del servizio con **lavoro prevalentemente proprio**.

Premesse queste considerazioni, diverse sono le possibili modalità in merito alla scelta degli esecutori:

- affidamento ad un'unica impresa, che opererà in piena autonomia. Tale impresa assumerà il ruolo di impresa affidataria;

- affidamento a più imprese, ognuna delle quali lavorerà in autonomia, ma nel rispetto del Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC). Ciascuna impresa titolare del contratto d'appalto con il committente assumerà il ruolo di impresa affidataria;
- affidamento ad una o più imprese e ad uno o più lavoratori autonomi;
- affidamento ad un solo lavoratore autonomo, il quale, titolare di contratto d'opera con il committente, non potrà assumere il ruolo di impresa affidataria e dovrà operare nel rispetto della definizione sopra citata;
- affidamento a più lavoratori autonomi, ciascuno dei quali, titolare di contratto d'opera con il committente, non potrà assumere il ruolo di impresa affidataria e dovrà operare nel rispetto della definizione sopra citata;

Ciò non di meno, sono frequenti affidamenti che non rientrano fra quelli sopra elencati e/o che non sono compatibili con la definizione di lavoratore autonomo. Tali affidamenti, oltreché non conformi alle previsioni normative, posso determinare condizioni di lavoro non sicure e determinare responsabilità in capo al committente.

La frammentazione esasperata del ciclo produttivo nel settore edile con un ricorso particolarmente esteso alla figura del lavoratore/i autonomo/i ha indotto il Ministero del Lavoro a esprimersi con la Circ. n. 16/2012, che fornisce indicazioni per il personale ispettivo, in merito alle problematiche più rilevanti

nella vigilanza nei cantieri edili, in particolare per l'utilizzo improprio di "sedicenti" lavoratori autonomi.

La valutazione sulle corrette modalità di svolgimento delle prestazioni autonome e delle problematiche connesse può essere condotta sulla scorta dello schema che segue, nel quale sono indicate le caratteristiche proprie del lavoratore autonomo e del lavoro dipendente che operano nel cantiere edile.

Presunzioni operative indicate nella Circ. Min. Lavoro n. 16/2012	
LAVORATORE AUTONOMO	LAVORATORE SUBORDINATO
elementi di genuinità	elementi caratteristici
Attività senza vincolo di subordinazione	Attività con vincolo di subordinazione
Possesso o disponibilità di macchine e/o attrezzature di lavoro	Nessuna disponibilità di macchine e/o attrezzature di lavoro; utilizzo di attrezzatura del soggetto committente
Pluricommittenza	Monocommittenza
Attività in autonomia, specializzazione e professionalità	Raggruppamento di più lavoratori autonomi, impegnati in attività di manovalanza o a bassa specializzazione, con potere direttivo in capo ad un soggetto

Gli elementi di genuinità della prestazione autonoma e quelli caratteristici della prestazione subordinata, mettono in luce la non regolarità di diverse forme di organizzazione dei lavori, in genere derivanti dal sub-appalto di lavori da parte di un lavoratore autonomo ovvero dal costituirsi di un raggruppamento di più lavoratori autonomi.

Come detto, il lavoratore autonomo svolge la propria prestazione *“con lavoro prevalentemente proprio”*, conseguentemente, di norma, non può sub-affidare, totalmente o parzialmente, il lavoro affidatogli, in quanto verrebbe meno la condizione di *“lavoro prevalentemente proprio”* e finirebbe con l'esercitare un potere gerarchico/direttivo o comunque con il coordinare/guidare/assistere altri lavoratori, fatto questo non conforme alla definizione di lavoratore autonomo, il quale non può avere lavoratori alle proprie dipendenze.

E' evidente che il primo contatto coi lavoratori autonomi, uno o più, è del committente (o dal responsabile dei lavori) nella fase di scelta degli stessi; è questa la fase in cui valutare la loro idoneità tecnico-professionale, basandola non soltanto sull'esame della documentazione di rito, ma anche e soprattutto sulla loro capacità di eseguire compiutamente il lavoro affidato (cfr. § 1.4), in altri termini, accertando che ciascuno dei lavoratori autonomi scelti abbia la competenza, i mezzi, l'organizzazione e le risorse necessarie per eseguire la parte di opera affidata.

E' prassi abbastanza diffusa nel settore delle opere private che un lavoratore autonomo dichiari o richieda al committente (o comunque che quest'ultimo ne sia a conoscenza) di avvalersi dell'apporto di altri lavoratori autonomi cui sub-affidare una parte dei lavori affidatigli venendo così a costituirs un "raggruppamento di lavoratori autonomi".

Ciò si verifica soprattutto con i lattonieri, gli imbianchini, i giardinieri, i restauratori, ma anche con gli impiantisti (idraulici, antennisti, eccetera) o ancora con lavoratori che, di fatto, svolgono mere attività di manovalanza.

In questi casi, il rischio concreto è che il “raggruppamento di lavoratori autonomi” assuma la forma non ammissibile di “impresa di fatto”, con il determinarsi delle responsabilità derivanti dall’applicazione dell’art. 299 D.Lgs. 81/08. Tale situazione, oltreché presentare dei profili di potenziale irregolarità giuslavoristica, coincide spesso con un’organizzazione carente delle necessarie tutele in materia antinfortunistica.

Può risultare di complessa attuazione esigere che i lavoratori autonomi costituiscano un’impresa (ossia una società) cui appaltare i lavori; in tale evenienza, l’impresa è soggetta a tutte le regole previste per le imprese: idoneità tecnico-professionale, presentazione della documentazione di rito, redazione del POS, altre incombenze.

Residualmente, se il lavoratore autonomo intende affidare, ossia sub-affidare, ad un altro lavoratore autonomo una modesta frazione del lavoro affidatogli, il committente deve valutare se egli dispone dell’organizzazione e della competenza necessarie per eseguire e gestire il sub-affidamento, che comunque deve essere autorizzato dal committente per iscritto. Il sub-affidamento deve concretizzarsi mediante un

regolare contratto d'opera o un'altra forma di contratto di pari validità. Ovviamente, se il committente ha riserve sull'organizzazione e sulla competenza sopra ricordate, non deve autorizzare il sub-affidamento.

Diversamente se a più lavoratori autonomi sono state affidate attività complementari (per specializzazione di ciascuno ovvero per organizzazione degli spazi e dei tempi di lavoro), e gli stessi possono operare in aree diverse del cantiere senza interferire l'uno con l'altro fra loro, il committente deve stipulare un regolare contratto d'opera con ognuno di loro.

Sarà compito del coordinatore per la progettazione, nel corso della redazione del PSC, prevedere un apposito capitolo dedicato alle interferenze dettando le regole da osservare per la loro reciproca attività (art. 94 D.Lgs. 81/08), il cui rispetto andrà verificato a cura del coordinatore per l'esecuzione.

## **Bibliografia**

- Circolari Ministeriali: n. 16/2012
- Regioni e Province Autonome. Documento approvato in data 11.04.2011 dal Gruppo Nazionale Edilizia del Comitato Tecnico Interregionale S.S.L.L..

## **PARAGRAFO 1.4**

### **La verifica di idoneità tecnico-professionale dell'impresa e del lavoratore autonomo**

La verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'impresa e/o del lavoratore autonomo, incaricati di realizzare l'opera è il processo attraverso il quale il committente o il responsabile dei lavori acquisiscono ed esaminano tutte le informazioni utili ad avere cognizione del fatto che il soggetto affidatario dei lavori abbia – non solo formalmente, ma in concreto – le capacità professionali, organizzative e la dotazione di mezzi e manodopera necessari alla realizzazione dell'opera, nel rispetto della normativa antinfortunistica e di tutela della salute dei lavoratori.

Va da sé che la verifica non può prescindere dalla corretta individuazione della forma contrattuale (contratto d'appalto o contratto d'opera) e della natura del soggetto individuato (impresa o lavoratore autonomo), secondo quanto approfondito al paragrafo § 1.3.

Le modalità di verifica sono disciplinate dalla legge (art. 90 c. 9 lett. a), b) b-bis) e All. XVII D.Lgs. 81/08) e differiscono a seconda del soggetto cui sono rivolte.

In particolare, il committente o il responsabile dei lavori devono richiedere, acquisire ed esaminare, in rapporto a tipologia ed entità delle opere, la seguente documentazione:

a) *Impresa affidataria non esecutrice* (si tratta del caso in cui l'impresa che stipula il contratto d'appalto con il committente subappalta interamente le opere ad imprese terze, senza intervenire nell'esecuzione con proprie maestranze):

- Indicazione del/i nominativo/i del/i soggetto/i della propria impresa, con le specifiche mansioni, incaricato/i per l'assolvimento dei compiti di cui all'art. 97 D.Lgs. 81/08 (Obblighi del datore di lavoro dell'impresa affidataria). Tali soggetti devono essere in possesso di adeguata formazione (art. 97 c. 3 ter D.Lgs. 81/08) e ciò deve essere assicurato dal committente o dal responsabile dei lavori (art. 100 c. 6 bis D.Lgs. 81/08).

b) *Impresa affidataria esecutrice* (si tratta del caso in cui l'impresa che stipula il contratto d'appalto con il committente esegue, in parte o in tutto, i lavori con proprie maestranze):

- Indicazione del/i nominativo/i del/i soggetto/i della propria impresa, con le specifiche mansioni, incaricato/i per l'assolvimento dei compiti di cui all'art. 97 D.Lgs. 81/08 (Obblighi del datore di lavoro dell'impresa affidataria). Tali soggetti devono essere in possesso di adeguata formazione (art. 97 c. 3 ter D.Lgs. 81/08) e ciò deve essere assicurato dal committente o dal responsabile dei lavori (art. 100 c. 6 bis D.Lgs. 81/08);
- Iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato con oggetto sociale inerente alla tipologia di appalto;

- Documento di Valutazione dei Rischi (DVR);
- Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC);
- Dichiarazione di non essere oggetto di provvedimenti di sospensione o interdittivi di cui all'art. 14 D.Lgs. 81/08;
- Dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce INPS, INAIL e casse edili;
- Dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti;
- Possesso della patente prevista dall'art. 27 D.Lgs. 81/08 ovvero dell'attestazione di qualificazione SOA (cl. III o superiori). Tale obbligo è stato recentemente introdotto dall'art. 90 comma 9 lett. b-bis) del D.lgs. 81/2008 e costituisce un adempimento nuovo e aggiuntivo, in carico al committente e responsabile dei lavori, indipendente dalla già prevista verifica dei requisiti tecnico professionali che resta sempre inalterata ai sensi del comma 9 lett. a) dell'art. 90.

Pertanto, il committente o il responsabile dei lavori non deve ritenere effettuate le verifiche di propria competenza, in ordine ai requisiti tecnico professionali, attraverso l'assolvimento del solo controllo circa il possesso della patente a punti in quanto la stessa rappresenta lo stato aziendale alla data di presentazione della richiesta ed è quindi del tutto indipendente dalle eventuali modifiche intervenute successivamente, alla

data di sottoscrizione dei contratti o alla data di esecuzione dei lavori (es: DURC regolare, iscrizione alla Camera di Commercio, Documento di regolarità fiscale DURF).

c) Lavoratore autonomo:

- Iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato con oggetto sociale inerente alla tipologia di appalto;
- Specifica documentazione attestante la conformità di macchine, attrezzature e opere provvisionali;
- Elenco dei dispositivi di protezione individuale in dotazione;
- Attestati inerenti la propria formazione e la relativa idoneità sanitaria ove espressamente previsti dal D.Lgs. 81/08;
- DURC;
- Possesso della patente prevista dall'art. 27 D.Lgs. 81/08. Tale obbligo è stato recentemente introdotto dall'art. 90 comma 9 lett. b-bis) del D.lgs. 81/08 e costituisce un adempimento nuovo e aggiuntivo, in carico al committente e responsabile dei lavori, indipendente dalla già prevista verifica dei requisiti tecnico professionali che resta sempre inalterata ai sensi del comma 9 lett. a) dell'art. 90.

Pertanto, il committente o il responsabile dei lavori non deve ritenere effettuate le verifiche di propria competenza, in ordine ai requisiti tecnico professionali, attraverso l'assolvimento del solo controllo circa il possesso della patente a punti in quanto la stessa rappresenta lo stato aziendale alla data di presentazione della richiesta ed è quindi del tutto indipendente

dalle eventuali modifiche intervenute successivamente, alla data di sottoscrizione dei contratti o alla data di esecuzione dei lavori es: DURC regolare, iscrizione alla Camera di Commercio, Documento di regolarità fiscale (DURF).

In caso di sub-appalto è il datore di lavoro dell'impresa affidataria a verificare l'idoneità tecnico professionale delle imprese esecutrici (art. 97 c. 2 D.Lgs. 81/08), fermo restando l'obbligo in capo al committente o al responsabile dei lavori di verificare, anche per le imprese sub-appaltatrici e per i lavoratori autonomi sub-affidatari, il possesso della patente prevista dall'art. 27 D.Lgs. 81/08 ovvero dell'attestazione di qualificazione SOA (cl. III o superiori).

Nei cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini-giorno e i cui lavori non comportano i rischi particolari di cui all'All. XI D.Lgs. 81/08, è richiesta la presentazione di:

- Iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato con oggetto sociale inerente alla tipologia di appalto;
- DURC;
- Autocertificazione in ordine al possesso degli altri requisiti di cui all'All. XVII D.Lgs. 81/08;
- Possesso della patente prevista dall'art. 27 D.Lgs. 81/08 ovvero dell'attestazione di qualificazione SOA (cl. III o superiori);

cui si aggiunge, per le imprese esecutrici:

- Autocertificazione relativa al contratto collettivo applicato.

Va da sé che la previsione normativa di presentazione al committente o al responsabile dei lavori di documentazione implica che la stessa sia fatto oggetto di esame ed analisi, proprio al fine di verificare in concreto la corrispondenza fra organizzazione di mezzi, manodopera e professionalità dell'impresa e tipologia e dimensioni dell'opera da eseguirsi.



Con riferimento alla presentazione del DVR, anche per effetto delle concorrenti disposizioni del comma 1 dell'art. 90 e dell'art. 15 D.Lgs. 81/08, al committente o al responsabile dei lavori è richiesta una conoscenza, capacità di analisi e di lettura del

documento, al fine di una valutazione complessiva dell'organizzazione dell'impresa, la quale deve, tra l'altro:

- rispondere ai principi di minimizzazione con riferimento all'esposizione ai rischi, anche tenendo conto del numero dei lavoratori esposti
- dare la priorità alle misure di protezione collettive rispetto a quelle individuali,
- effettuare la sorveglianza sanitaria dei lavoratori;
- eseguire la formazione e informazione e formazione dei lavoratori le cui modalità vengono esplicitate anche nel POS di cantiere,
- provvedere alla nomina del RLS ed alla designazione di tutte le posizioni di garanzia a contenuto prevenzionale (R.S.P.P., medico competente, preposti);
- provvedere alle misure di primo soccorso, emergenza e antincendio previste nell'ambito dell'organizzazione aziendale.

Parimenti l'esame della visura camerale ha l'obiettivo di verificare la corrispondenza fra l'oggetto sociale e la tipologia di lavori da affidare, così come la dichiarazione sul contratto collettivo nazionale applicato è funzionale a verificare l'appropriata tutela contrattuale dei lavoratori in coerenza con il lavoro da svolgersi.

La compiuta verifica ex ante dell'idoneità tecnico professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi, peraltro, permette un

riscontro sulla dotazione in capo ai soggetti cui è affidata l'esecuzione dell'opera di un'organizzazione di mezzi e manodopera congrua con tipologia ed entità dei lavori da realizzare, in coerenza con la previsione – all'atto del saldo finale – dell'acquisizione dell'attestazione di congruità, rilasciata dalla Cassa edile competente per territorio, su richiesta dell'impresa affidataria ovvero del committente.

La verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili, sia nell'ambito dei lavori pubblici che di quelli privati (in questo caso di importo pari o superiore a 70.000 euro), eseguiti da parte di imprese affidatarie, in appalto o subappalto, ovvero da lavoratori autonomi coinvolti a qualsiasi titolo nella loro esecuzione, è disciplinata dal Decreto Min. Lavoro n. 143/2021, in attuazione di quanto previsto dall'Accordo collettivo del 10 settembre 2020, sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative per il settore edile.

## **Bibliografia**

- Circolari INL: n. 4/2024
- Decreti e Circolari Ministeriali: D.M. n. 143/2021; D.M. n. 132/2024
- Interpelli: n. 13/2014, n. 7/2016

## **PARAGRAFO 1.5**

### **La notifica preliminare e gli adempimenti in materia edilizio-urbanistica**

Quando in cantiere è prevista la presenza, anche non contemporanea, di più imprese esecutrici o quando in cantiere opera un'unica impresa, ma l'entità presunta del lavoro è pari o superiore a 200 uomini-giorno, il committente o il responsabile dei lavori, prima dell'inizio dei lavori, invia ad ASL e INL, nonché alla Prefettura nei casi di contratti pubblici, la notifica preliminare (art. 99 D.Lgs. 81/08), i cui contenuti sono indicati nell'All. XII D.Lgs. 81/08.

Ai fini dell'assoggettamento all'obbligo di notifica, nel computo delle imprese esecutrici non vanno considerati i lavoratori autonomi (D.G.R. n. 1417/14; Nota Min. Lavoro n. 418/01).

La notifica va aggiornata ogni qualvolta sia necessario modificare o integrare le informazioni trasmesse. Così come deve provvedersi all'invio della notifica anche quando lavori inizialmente non soggetti lo diventino per il subentro di ulteriori imprese o per l'aumento dell'entità dei lavori.

L'invio della notifica preliminare assolve all'obbligo in capo al committente di comunicazione all'ASL dei lavori per i quali sono previsti benefici fiscali.

Nel territorio della regione Liguria l'invio deve essere fatto utilizzando il portale SEND, accessibile dal link <https://sendweb.regione.liguria.it/sendweb/welcome>. L'inoltro tramite portale assolve l'obbligo di trasmissione a tutti i destinatari (ASL, INL, Prefettura) e la relativa banca dati è accessibile alle amministrazioni comunali per i controlli di competenza in materia edilizio-urbanistica.

In assenza di notifica preliminare o di PSC o di Fascicolo dell'Opera (quando richiesti) o di DURC è sospesa l'efficacia del titolo edilizio. In tali casi l'organo di vigilanza informa dell'inadempienza l'amministrazione concedente per i provvedimenti di competenza in materia edilizio-urbanistica (art. 90 c. 10 D.Lgs. 81/08).

### **Bibliografia**

- Disposizioni regionali: D.G.R. n. 1417/2014
- Circolari Ministeriali: nota Min. Lavoro n. 418 del 22.2.2001

## **CAPITOLO 2**

### **COORDINAMENTO DELLA SICUREZZA E DIREZIONE LAVORI**



## PARAGRAFO 2.1

### Il coordinatore per la progettazione e il coordinatore per l'esecuzione

Nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici (nel computo non vanno considerati i lavoratori autonomi), anche non contemporanea, il committente o il responsabile dei lavori, contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione, designa il coordinatore per la progettazione e prima dell'affidamento dei lavori, designa il coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

L'obbligo sussiste anche quando, dopo l'affidamento ad un'unica impresa, l'esecuzione dei lavori o di parte di essi sia affidata ad una o più ulteriori imprese.

Nel caso di lavori privati non soggetti a permesso di costruire e comunque di importo inferiore ad euro 100.000 non trova applicazione la nomina del coordinatore per la progettazione, e le funzioni del coordinatore per la progettazione sono svolte dal coordinatore per la esecuzione dei lavori (art. 90 c. 11 D.Lgs. 81/08).

Ciò non di meno, la Circ. Min. Lavoro n. 30/2009 ha chiarito che in tal caso la nomina del coordinatore per l'esecuzione debba essere fatta al momento dell'affidamento dell'incarico di progettazione.

Il coordinatore per la progettazione ed il coordinatore per l'esecuzione dei lavori devono essere in possesso dei requisiti recati dall'art. 98 D.Lgs. 81/08, che attengono a titolo di studio, esperienza e partecipazione con profitto ad un corso di formazione della durata di 120 ore e relativo aggiornamento.

L'incarico di coordinatore per l'esecuzione dei lavori non è compatibile con il ruolo di datore di lavoro delle imprese affidatarie ed esecutrici o di suo dipendente o di responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) dallo stesso designato. Tali incompatibilità non operano in caso di coincidenza fra committente e impresa esecutrice (art. 89 c. 1 lett. f) D.Lgs. 81/08).

Al coordinatore per la progettazione spetta il compito di redigere il Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) ed il Fascicolo con le caratteristiche dell'opera.

Il PSC è composto da una relazione tecnica (art. 100 D.Lgs. 81/08), nella quale, in esito all'analisi dei rischi riferibili all'area ed all'organizzazione del cantiere ed alle lavorazioni e relative interferenze, sono individuate le scelte progettuali ed organizzative, le procedure, le misure atte a prevenire o ridurre i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, e da elaborati grafici di progetto, relativi agli aspetti della sicurezza (planimetria di cantiere, tavola tecnica scavi, ecc.).

Nel PSC sono stimati i costi della sicurezza e stabilito il crono-programma dei lavori.

Il *Fascicolo dell'opera* è composto di schede (All. XVI D.Lgs. 81/08), ove sono individuati i rischi, le misure preventive e protettive in dotazione dell'opera e di quelle ausiliarie, per gli interventi successivi prevedibili sull'opera, quali le manutenzioni ordinarie e straordinarie, nonché per gli altri interventi successivi già previsti o programmati.

Il PSC non può essere un compendio di prescrizioni generali, peraltro, spesso meramente riproduttive di disposizioni di legge, bensì un vero e proprio progetto della sicurezza, risultato del confronto fra committente, coordinatore per la progettazione e progettisti delle opere, alla ricerca, guidata dall'analisi del rischio, delle migliori scelte nel campo delle tecniche costruttive, dei materiali da impiegare e delle tecnologie da adottare. Alle scelte progettuali si affiancano quelle organizzative, effettuate nel campo della pianificazione temporale e spaziale dei lavori. L'obiettivo è prevenire, riducendo alla fonte i pericoli ed evitando l'interferenza fra le lavorazioni (All. XV D.Lgs. 81/08).

Per fare questo è determinante l'adesione alla previsione normativa sulle tempistiche. Il coordinatore per la progettazione deve essere designato al momento dell'affidamento dell'incarico di progettazione: solo così potrà collaborare e partecipare alla formazione del progetto, integrando gli aspetti di salute e sicurezza sul lavoro con tutti gli altri aspetti (architettonici, strutturali, impiantistici, ecc.) che lo compongono. Ed è questo il motivo per cui, anche nei casi di

opere minori (art. 90 c. 11 D.Lgs. 81/08), la Circ. Min. Lavoro n. 30/2009 ha precisato che quando è il coordinatore per l'esecuzione dei lavori a svolgerne le funzioni, questi deve essere designato al momento dell'affidamento dell'incarico di progettazione.

Parimenti, come il computo metrico estimativo di progetto viene redatto anche al fine di definire il budget di spesa per il committente e valutare l'offerta economica dei soggetti esecutori delle opere, così la stima dei costi della sicurezza deve essere definita compiutamente prima della contrattazione con le imprese.

I costi della sicurezza indicati dal PSC, infatti, non sono soggetti a ribasso e devono essere riconosciuti all'impresa affidataria, così come quest'ultima è chiamata a riconoscerli ai subappaltatori.

E', perciò, centrale il tema dei contenuti del PSC. L'All. XV D.Lgs. 81/08 elenca i "contenuti minimi" da rispettare. Tuttavia, tale articolata elencazione viene spesso utilizzata per formulare un indice di enunciazioni generali e teoriche del tutto svincolate dal contesto delle lavorazioni effettivamente previste e dalle caratteristiche peculiari del singolo cantiere, alla ricerca di una conformità meramente formale alla legge.

Al contrario, i "contenuti minimi" non devono in nessun modo tradursi in "*minimi contenuti*", ma rappresentare una traccia metodologica per progettare la sicurezza.

La designazione del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori non esonera il committente o il responsabile dei lavori dalle responsabilità connesse alla verifica dell'adempimento degli obblighi di cui agli artt. 91, c. 1, e 92, c. 1, lett. a), b), c), d) ed e) (art. 93 c. 2 D.Lgs. 81/08).

Tale previsione normativa – richiamata e precisata anche in diverse pronunce giurisprudenziali - inquadra un profilo di responsabilità in capo al committente o al responsabile dei lavori riconducibile al dovere di vigilare – con azioni concrete, sostanziali ed incisive – sull'adempimento da parte dei coordinatori degli obblighi loro pertinenti; obblighi volti a assicurare e verificare il rispetto, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento, nonché la corretta applicazione delle procedure di lavoro.

E ciò non solo con riguardo alla fase di esecuzione dei lavori, ma anche con riguardo alle fasi di progettazione, quando deve essere assicurata l'adeguatezza e la specificità del PSC e del Fascicolo dell'Opera, rispetto alla loro finalità, preordinata all'incolumità dei lavoratori.

## **Bibliografia**

- Circolari Ministeriali: n. 30/2009

## **PARAGRAFO 2.2**

### **Il direttore dei lavori**

La figura del direttore dei lavori (DL) interviene nella fase di esecuzione dei contratti, più specificamente con azioni attive di gestione e controllo.

Il compito del direttore dei lavori è per propria natura in genere sempre complesso e nella maggioranza dei casi è l'esperienza la migliore garanzia di successo sempre che sia supportata però da solide basi normative. In estrema sintesi si evidenzia che il rispetto delle regole normative è la migliore garanzia per le parti in contratto, Committente e operatore economico.

In linea generale il direttore dei lavori (art. 114 D.Lgs. 36/23) ha la responsabilità del controllo:

- TECNICO
- CONTABILE
- AMMINISTRATIVO

Il ruolo specifico del DL è quello pertanto di garantire che i lavori vengano eseguiti a perfetta regola d'arte e in conformità al progetto e al contratto stipulato.

Per quanto attiene ai lavori privati non esiste normativa di settore specifica e pertanto va da sé che il riferimento più immediato e utile è senza dubbio quello degli appalti pubblici, per i quali di contro esiste una normativa consolidata oltre ad

una copiosa giurisprudenza in materia di contenzioso e di responsabilità civile e penale. E' pertanto a questa che ci riferiremo per le considerazioni di seguito esposte.

Il Controllo tecnico contabile e amministrativo – art. 115 del D.Lgs. 36/23 – è effettuato secondo le modalità indicate nell'allegato II.14, circa l'attività di direzione, di controllo e contabilità dei lavori, mediante le piattaforme digitali di cui all'articolo 25, in modo da garantirne trasparenza e semplificazione.

In particolare, *nell'ambito dei contratti pubblici*, l'azione del DL è condotta secondo le direttive di cui all'Allegato II.14 del codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/23, i cui punti salienti sono di seguito elencati.

#### ALLEGATO II.14 - D.Lgs 36/2023

##### CAPO 1 – DELL'ESECUZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORI

Sezione 1: DIREZIONE DEI LAVORI (ARTT. 1-2)

Sezione 2: ESECUZIONE IN SENSO STRETTO (ARTT. 3-12)

Sezione 3: COLLAUDO (ARTT. 13-30)

##### CAPO 2 – DELL'ESECUZIONE DI CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE (ARTT. 31-39)

Il Direttore dei Lavori è, in ogni caso, la figura di cui si avvale il RUP per sovrintendere alla direzione e controllo dell'esecuzione dei contratti di lavori pubblici, e in relazione alla

complessità dell'intervento, il DL può essere coadiuvato da un Ufficio di Direzione dei Lavori (UDL), costituito da uno o più direttori operativi e da ispettori di cantiere.

Pertanto la Direzione dei Lavori (DL) è generalmente costituita da uno o più tecnici, che nell'insieme costituiscono l'Ufficio della Direzione del Lavori (UDL), con il compito di vigilare, controllare e disporre quanto necessario affinché l'opera sia regolarmente e tempestivamente eseguita in conformità delle previsioni progettuali, al contratto ed alle tecniche dell'arte.

L'attività e la professionalità del Direttore dei Lavori, difficilmente valutabile in concreto e secondo standard di performance normalmente in uso per altre mansioni, è generalmente valutabile secondo quanto previsto dalle normative tecniche di settore, o anche secondo vademecum o linee guida di enti e associazioni di categoria per settore specialistico, non avendo a disposizione altri strumenti utili.

In ogni caso tra i compiti principali del Direttore dei Lavori si segnalano i seguenti:

- Controlla la qualità dei materiali impiegati (Qualità)
- Controlla la tempistica (Tempi)
- Controlla la spesa (Contabilità)

Inoltre è utile rammentare che il DL opera in piena autonomia e nel rispetto delle disposizioni impartite dal RUP con responsabilità del coordinamento e supervisione dell'attività

dell'UDL, secondo le modalità specifiche individuate nell'allegato II.14 del citato disposto normativo.

*Nel caso di appalti pubblici* è bene evidenziare che il direttore dei lavori, nell'esercizio delle proprie mansioni, per la direzione e il controllo dei contratti di lavori pubblici "in nome e per conto dell'amministrazione pubblica", ha pertanto una funzione pubblica. Pertanto ne consegue che il Direttore dei Lavori di un'opera pubblica è un Pubblico Ufficiale, proprio per la tutela dell'interesse pubblico che il proprio ruolo sottende e garantisce e quindi, nel caso di dichiarazioni mendaci, la responsabilità del direttore dei lavori è di tipo penale.

Per quanto attiene al proprio ruolo, anche il DL ha un Capitolato Prestazionale allegato al Contratto d'Incarico che può prescrivere compiti ulteriori rispetto a quanto indicato nel Codice e negli allegati.

Per quanto attiene alla *esecuzione dei lavori*, si precisa che il direttore dei lavori ha a propria disposizione diversi strumenti, tra cui senz'altro il più importante è quello del giornale dei lavori, oggi disponibile anche in modalità online (in cloud), molto flessibile e dinamico, aggiornabile con semplicità e immediatezza.

Come anticipato, il *giornale dei lavori* è il documento più importante, e non è da intendersi come un elenco di uomini e mezzi e di condizioni meteo. Nello specifico, soprattutto nel caso degli strumenti on-line, il giornale dei lavori contiene

prescrizioni, foto, allegati e ordini di servizio, redatti durante la esecuzione dei lavori, eventualmente richiamabili con estrema semplicità sia in formato di elenco che di relazione integrata e temporale per ricostruire eventi particolari o anche fatti controversi.

Inoltre, anche durante la fase di collaudo dei lavori, quindi generalmente ad opera ultimata, il compito del direttore dei lavori non è esaurito. È difatti facoltà dell'organo di collaudo chiedere al RUP o al direttore dei lavori altra documentazione ritenuta necessaria o utile per l'espletamento dell'incarico, e anche eventualmente rendere pareri o indagini esperite non necessariamente allegate al giornale dei lavori o semplicemente nella disposizione dei propri documenti personali.

Da tutto quanto sopra emerge quindi, oltre alla grande responsabilità del direttore dei lavori, anche il peso di questo incarico nella esecuzione di un contratto, da cui si comprende come non sia sufficiente semplicemente redigere verbali, atti, ordini di servizio, ma fondamentalmente produrre le cosiddette "evidenze oggettive" (dati).

Difatti sono proprio queste le prove più utili al Direttore dei Lavori ed al RUP per verificare ed avere certezza di quanto accade in cantiere durante la fase di esecuzione del contratto e quindi cautelare maggiormente la Stazione Appaltante per possibili contenziosi, promossi dall'appaltatore per

avvenimenti o fatti di difficile prova. Per la precisione il punto 3.8.1 della ISO 9000:2000 definisce “evidenza oggettiva” quei “dati che supportano l'esistenza o la veridicità di qualcosa”, precisando che l'evidenza oggettiva può essere fornita da osservazioni, misure, prove o da altri mezzi, quali ad esempio, documenti. In particolare, trattasi di tutti quei documenti da produrre eventualmente ai collaudatori, al CCT, al DEC e a tutti gli attori del processo inclusi i Magistrati, gli Arbitri e l'eventuale CTU.

Tanto premesso, dal quadro sopra evidenziato e anche in relazione alle responsabilità per una conduzione dei lavori in cantiere che sia ottimale e che quindi prevenga l'insorgere di contenziosi e nel contempo assicuri la migliore fedeltà esecutiva alle previsioni progettuali, si ritiene opportuno rammentare sinteticamente e in linea del tutto generica e generale, quali siano i comportamenti da evitare:

- 1) Limitarsi ad eseguire quanto elencato nei vari articoli di legge, ritenendo la stessa sufficiente e di contro rammentare sempre che tutto ciò che è prescritto costituisce soltanto il minimo necessario (talora non sufficiente);
- 2) Non limitare mai e in nessun caso l'autonomia gestionale ed imprenditoriale dell'Impresa, che non può essere oggetto di valutazioni da parte della Direzione Lavori, né tanto meno oggetto di ordini di servizio e quanto altro;

- 3) Non entrare mai nel merito del “come” si esegue una qualsiasi lavorazione se non nell’unico caso in cui, con comprovate ed evidenze oggettive per l’appunto, il “come” possa pregiudicare la qualità finale dell’opera, nonché influire sulla tempistica (cronoprogramma dei lavori). In particolare, in quest’ultimo caso, il Direttore dei Lavori può soltanto sollecitare l’impresa, informare il committente, e su richiesta dell’Impresa e sentito il committente, può disporre di una proroga, se del caso;
- 4) In nessun caso il Direttore dei Lavori deve occuparsi di dare disposizioni circa la gestione e la organizzazione del cantiere, evitando sempre alcuna ingerenza con i processi produttivi e organizzativi dell’impresa.

A titolo esemplificativo, uno dei motivi frequenti di potenziale e incipiente contrasto tra direzione lavori e impresa esecutrice si palesa quando le lavorazioni sono in ritardo.

In questo caso il Direttore dei Lavori può segnalare e ordinare che l’impresa provveda ad accelerare la produzione impiegando idonee attrezzature e maestranze utili al recupero del ritardo, prestando però attenzione a non entrare mai nel merito del “come” procedere. E’ questo infatti un caso tipico di ingerenza non consentita del direttore dei lavori e spesso foriera di contenziosi che, pur partendo da ragioni evidenti e condivisibili, sfociano però in clamorose sconfitte sul piano della liceità dell’azione, con successivo danno per la Stazione

Appaltante. Gli esempi di ingerenze tanto non dovute quanto frequenti sono “quanti operai impiegare”, la “tipologia di mezzi da utilizzare”, la modifica delle “fasi costruttive”, e in sintesi tutto ciò che rientri nella sfera della attività specifica di una impresa e della propria organizzazione di uomini e mezzi. E’ utile, infatti, precisare sul punto che il problema sorge nel momento in cui l’autorità del direttore dei lavori si rivolge non più ai lavori in sé e al cantiere, quanto erroneamente verso una riduzione della autonomia dell’Impresa, minando così il fondamento dell’oggetto di un contratto di appalto. Infatti, qualora l’Impresa venga privata dell’autonomia organizzativa, non sarebbe più obbligata al raggiungimento del risultato e sarebbe ridotta ad un “mero esecutore” di lavorazioni, senza alcuna responsabilità di gestione degli uomini e dei mezzi, e quindi del risultato, come invece prevede un contratto di appalto di lavori.

## **PARAGRAFO 2.3**

### **Rapporto fra direttore dei lavori e coordinatore per l'esecuzione nei contratti pubblici**

L'art. 114 c. 4 D.Lgs. 36/23 stabilisce che nel caso di contratti pubblici di importo non superiore a 1 milione di euro e comunque in assenza di lavori complessi e di rischi di interferenze, il direttore dei lavori, se in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente sulla sicurezza, svolga anche le funzioni di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione

Ove il direttore dei lavori non sia in possesso dei requisiti, la stazione appaltante designa almeno un direttore operativo che ne sia in possesso.

In tal caso il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione assume la responsabilità per le funzioni ad esso assegnate dalla normativa sulla sicurezza, operando in piena autonomia.

L'autonomia del coordinatore per l'esecuzione era già stata sancita dal previgente regolamento recante le linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori, approvato con D.M. n. 49/18, all'art. 2 c. 3.

Di interesse per il pieno assolvimento dell'attività di coordinamento e controllo da parte del coordinatore per l'esecuzione è, inoltre, la previsione del punto 4.1.6 All. XV D.Lgs. 81/08 secondo la quale la liquidazione dei costi della sicurezza in base allo stato di avanzamento dei lavori debba

essere liquidata dal direttore dei lavori, previa approvazione da parte del coordinatore per l'esecuzione (cfr. § 2.4).

Tale approvazione deve risultare nella documentazione contabile dell'appalto.



## PARAGRAFO 2.4

### La stima dei costi della sicurezza

Come noto, il D.Lgs. 81/08, all'art. 26 "Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione", al comma 5, stabilisce che nei singoli contratti debbano essere specificamente indicati (pena la nullità del contratto ai sensi dell'articolo 1418 del Codice Civile) i "*costi delle misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi in materia di salute e sicurezza sul lavoro derivanti dalle interferenze delle lavorazioni*" e che tali costi non possano essere soggetti a ribasso.

Atteso, dunque, che la definizione dei costi della sicurezza ha valenza contrattuale, seguendo l'evoluzione normativa sono state elaborate -negli anni- molteplici interpretazioni tecnico-giuridiche su cosa debba essere inteso come "*onere della sicurezza*" e cosa come "*costo della sicurezza aziendale*".

Secondo l'attuale disposto normativo è possibile definire oneri della sicurezza (detti anche *contrattuali*) quelli specificatamente elencati al punto 4.1.1 dell'allegato XV D.Lgs. 81/08 e riconducibili, pertanto, alle peculiarità organizzative, logistiche e interferenziali del singolo cantiere. Tali oneri, da determinarsi in maniera congrua e analitica per singole voci (così come specificato al punto 4.1.3 dell'allegato XV D.Lgs. 81/08), sono peraltro indicati nel PSC e rappresentano i costi da sostenere

per dare attuazione alle previsioni e alle misure stabilite nel medesimo piano di sicurezza e coordinamento.

Diversamente, sono da ritenersi costi della sicurezza aziendali (detti anche *ex lege*), i costi che l'appaltatore deve sostenere in adempimento agli obblighi di legge in materia di sicurezza sul lavoro (a titolo esemplificativo: adozione di misure contenute nel proprio documento di valutazione dei rischi, formazione generale dei lavoratori, ecc.). Questi costi risultano implicitamente ricompresi nelle voci unitarie di prezzo delle singole lavorazioni e, pertanto, non vengono indicati nel PSC.

Come già indicato a partire dal DPR 554/99 c.d. *"Regolamento Merloni"* (art. 34), infatti, il prezzo unitario di ogni singola lavorazione comprende -al suo interno- una *"percentuale per le spese relative alla sicurezza"*; previsione oggi contenuta nell'articolo 5, c.7 dell'Allegato I.14 al Codice dei Contratti Pubblici D.Lgs. 36/23. Secondo l'attuale disposizione normativa, infatti, i costi aziendali per la sicurezza (connessi ai rischi specifici propri dell'attività di impresa) sono compresi nell'ambito delle spese generali riconosciute in ciascun articolo di prezzario. Ciò in conseguenza al fatto che, gli stessi, risultano rappresentativi di un obbligo di tutela della sicurezza dei lavoratori da parte del datore di lavoro e non sono direttamente riconducibili alle voci di costo contemplate dall'allegato XV del D.Lgs. 81/08.

Appare pertanto chiaro quanto la corretta determinazione dei costi della sicurezza assuma un ruolo di fondamentale

importanza sia nella fase progettuale sia in quella esecutiva. Le stesse previsioni del D.Lgs. 81/08 confermano il medesimo indirizzo, esprimendo nettamente l'esigenza di progettare la sicurezza in modo contestuale e coordinato con le discipline che – tradizionalmente – caratterizzano il progetto e la realizzazione di un'opera, al fine di adottare soluzioni che rendano sicuro il lavoro di chi le realizza.

La ratio della normativa in merito alla sicurezza nei cantieri edili pone, dunque, le sue basi sul presupposto di un proficuo lavoro di valutazione progettuale che consenta di interpretare correttamente le esigenze progettuali/esecutive e individuare adeguate misure di prevenzione traducendole sotto forma di costi specifici e coerenti. Aspetto, quest'ultimo, di assoluta rilevanza che richiede particolare cura e diligenza. Non di rado, infatti, si assiste a liti, contenziosi o riserve dovute a una non corretta valutazione dei costi della sicurezza per via di omissioni, sottostime o discrepanze tra le misure di sicurezza previste (e stimate) dal progetto e quelle richieste in fase di esecuzione.

Pertanto, ai fini di una corretta applicazione sostanziale della materia, in coerenza con la sua finalità di tutela dei lavoratori, è evidente che laddove vengano richieste - da parte del coordinatore per l'esecuzione e per ragioni di sicurezza - misure e cautele aggiuntive rispetto a quelle previste dal PSC, si debba procedere non solo con l'aggiornamento del PSC ma anche con l'adeguamento dell'importo complessivo degli oneri della sicurezza, laddove le nuove misure siano più onerose di quelle

originariamente previste. Il tema, apparentemente ovvio e banale, non risulta esserlo nella pratica. La prassi, infatti, evidenzia come tale principio venga di sovente disatteso per non alterare l'equilibrio economico della commessa. Ciò a discapito dell'obiettivo perseguito dal legislatore, anche mediante la specifica quantificazione -appunto- degli oneri della sicurezza, per tale dovendosi intendere quella corrispondente alle misure correttamente richieste ed effettivamente poste in essere nel cantiere. A mero titolo di esempio si citano alcuni casi ricorrenti quali: la richiesta differenti tipologie di recinzione di cantiere rispetto a quelle previste nel PSC o la formazione di passerelle/andatoie pedonabili non previste.

Per una corretta stima degli oneri della sicurezza, che necessariamente deriverà da un computo analitico per singole voci riferite ad altrettante voci di prezzario, occorre fare riferimento all'elenco riportato al punto 4.1.1 dell'allegato XV del D.Lgs. 81/08, ovvero:

- a) apprestamenti previsti nel PSC;
- b) misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel PSC per lavorazioni interferenti;
- c) impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi;
- d) mezzi e servizi di protezione collettiva;

- e) procedure contenute nel PSC e previste per specifici motivi di sicurezza;
- f) eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;
- g) misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.

Come evidenziato nel 2006 dall'allora organo di vigilanza sui contratti pubblici (A.V.C.P attraverso la *Deliberazione n. 4 del 26.07.2006*), tali voci di costo risultano connesse alla specificità del singolo cantiere (non alle modalità ordinarie di esecuzione dei lavori) e l'elenco delle stesse deve considerarsi tassativo.

Occorre inoltre rammentare che, in ottemperanza alle previsioni normative, nel caso di varianti in corso d'opera, gli oneri della sicurezza dovranno essere valutati analiticamente (con le medesime modalità osservate in fase di progetto) e inseriti nella perizia di variante oltre che, evidentemente, essere inseriti in un adeguato aggiornamento del PSC.

In caso di subappalto, l'affidatario corrisponde al subappaltatore gli oneri della sicurezza previsti dal progetto senza alcun ribasso e, in caso di appalto pubblico, la stazione appaltante provvede alla verifica dell'effettiva applicazione di tale disposizione.

Non ultimo, in termini di rilevanza, si rammenta che ai sensi del punto 4.1.6 dell'allegato XV del D.Lgs. 81/08, la liquidazione

degli importi relativi agli oneri della sicurezza da parte del Direttore dei Lavori può avvenire solo successivamente alla approvazione da parte del coordinatore per l'esecuzione dei lavori (laddove previsto).

## **Bibliografia**

- Autorità Vigilanza Contratti Pubblici (ora Autorità Anticorruzione): Deliberazione n. 4/2006.

## **CAPITOLO 3**

### **IMPRESA AFFIDATARIA E PREPOSTO**



## PARAGRAFO 3.1

### L'impresa affidataria

Il D.Lgs. n. 81/08 ha introdotto *ex novo*, nel già ampio panorama soggettivo dei soggetti interessati, a vario titolo, alla sicurezza dei cantieri temporanei e mobili, anche la figura della c.d. "impresa affidataria".

La stessa viene definita, dall'art. 89, lett. i) del decreto come "*la impresa titolare del contratto di appalto con il committente che, nell'esecuzione dell'opera appaltata, può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi*".

Il medesimo articolo precisa altresì che, qualora l'appaltatore sia un consorzio di imprese che si limita ad acquisire il lavoro per conto delle imprese consorziate, deve ritenersi impresa affidataria la consorziata alla quale il consorzio assegna la realizzazione del lavoro; e che in caso di pluralità di imprese assegnatarie, è affidataria quella che viene indicata come tale nell'atto di assegnazione, purchè accetti espressamente tale assegnazione.

Come chiarito dalla Commissione Interpelli prevista dall'art. 12 del D.Lgs. n. 81/08, con la Nota del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali n. 7/2014 del 27.3.2014, nel caso di aggiudicazione di un contratto di appalto da parte di un'ATI (associazione temporanea di imprese), che successivamente costituisca per l'esecuzione unitaria dei lavori una società

consortile, è quest'ultima ad assumere il ruolo di affidataria, siccome incaricata della gestione totale dei lavori e ad essere quindi destinataria degli obblighi previsti dall'art. 97 D.Lgs. n. 81/08.

Tali obblighi consistono in sostanza:

- nella verifica delle condizioni di sicurezza dei lavori affidati;
- nella verifica della applicazione delle disposizioni e delle prescrizioni contenute nel P.S.C. (piano di sicurezza e di coordinamento);
- nel rispetto degli obblighi previsti dall'art. 26 D.Lgs. n. 81/08 (in sintesi: verifica della idoneità tecnico- professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi, informativa sui rischi specifici dell'ambiente di lavoro e sulle misure di prevenzione adottate, promozione del coordinamento e della cooperazione tra le varie imprese, anche mediante reciproca informativa), che nei cantieri temporanei e mobili viene garantita anche mediante l'accettazione e l'applicazione del P.S.C. redatto dal coordinatore di progettazione e la redazione ed applicazione del P.O.S. (piano operativo di sicurezza) da parte di ciascuna impresa esecutrice;
- nel coordinamento degli interventi delle imprese esecutrici nel cantiere volti a garantire l'applicazione, ai lavoratori di ciascuna di esse, delle misure generali di tutela ed il rispetto degli obblighi gravanti sui singoli datori di lavoro;

- nella verifica della congruenza dei P.O.S. redatti da ciascuna delle imprese esecutrici rispetto a quello redatto dall'impresa affidataria, nonché nella trasmissione degli stessi al coordinatore per l'esecuzione;
- nella corresponsione alle imprese subappaltatrici da essa incaricate, degli oneri della sicurezza ricevuti dal committente, senza alcun ribasso, relativamente agli apprestamenti, agli impianti ed alle attività ad esse affidate.

Ai fini dell'adempimento degli obblighi sopra indicati, sia il datore di lavoro dell'impresa affidataria, che i dirigenti ed i preposti della stessa devono essere in possesso di adeguata formazione.

In proposito, il punto 01) dell'allegato XVII del D.Lgs. n. 81/08, stabilisce che le imprese affidatarie devono indicare al committente o al responsabile dei lavori, almeno il nominativo del soggetto o i nominativi dei soggetti della propria impresa, con le specifiche mansioni, incaricati dell'assolvimento dei compiti previsti dal citato art. 97.

Come evidenziato dalla Commissione Interpelli, con la Nota del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali n. 7/2016 del 12.5.2016, la norma sopra ricordata non ha stabilito il livello di formazione minima degli addetti all'attuazione delle previsioni del citato art. 97.

Per tale motivo, la stessa ha altresì ritenuto che il committente o il responsabile dei lavori, per assolvere a propria volta

all'obbligo di verifica dell'idoneità-professionale (anche) delle imprese affidatarie (oltre che ovviamente, sotto diverso profilo, di quelle esecutrici e dei lavoratori autonomi) previsto dall'art. 90 c. 9 a) D.Lgs. n. 81/08, devono verificare l'avvenuta specifica formazione degli addetti al rispetto degli obblighi previsti dall'art. 97 con le modalità ritenute più opportune, anche attraverso la richiesta di eventuali attestati di formazione o mediante autocertificazione del relativo datore di lavoro dell'impresa affidataria.

A riprova dell'importanza del meccanismo di controllo sul corretto operato dell'impresa affidataria, va altresì segnalato che, analogamente, anche l'art. 100, c. 6-bis D.Lgs. n. 81/08 prevede che il committente (o il responsabile dei lavori, ove nominato) assicura l'attuazione degli obblighi dell'impresa affidataria, già in precedenza indicati, di corresponsione degli oneri della sicurezza ai subappaltatori senza ribassi e di formazione degli addetti.

Ancora, sempre la Commissione Interpelli ha fornito, con la Nota del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali n. 13/2014 dell'11.7.2014, opportuni chiarimenti su ulteriori vari profili ad essa sottoposti.

Più in particolare, precisando che:

- all'interno di uno stesso cantiere possono anche essere presenti anche più imprese affidatarie, ove il committente

abbia stipulato una pluralità di contratti, ciascuno con una impresa appaltatrice diversa;

- la impresa affidataria può anche essere, nel contempo, “impresa esecutrice” (ove realizzzi direttamente con proprio personale e risorse una parte dei lavori, subappaltando la parte residua), ma non deve necessariamente esserlo, potendo anche viceversa subappaltare l’intera opera e limitarsi ad individuare e gestire le imprese subappaltatrici, mantenendo la qualità di affidataria e verificando quindi le condizioni di sicurezza dei lavori affidati;
- le modalità e l’assiduità di verifica delle condizioni di sicurezza dei lavori affidati non sono ovviamente specificate dalla norma, ma sono rimesse alla scelta discrezionale e responsabile del datore di lavoro dell’impresa affidataria, che dovrà tenere diligentemente conto di vari parametri di rilievo, tra i quali, esemplificativamente: la complessità dell’opera, la natura e le caratteristiche, anche di rischio, delle varie fasi di lavoro, l’evoluzione dei lavori realizzati dalle imprese esecutrici, anche in relazione al grado di reciproca interferenza delle stesse, etc.;
- il committente (o il responsabile dei lavori, ove nominato), per assolvere correttamente al già ricordato obbligo di verifica dell’idoneità tecnico-professionale, in particolare, dell’impresa affidataria, ai sensi dell’art. 90 co. 9 a) D.Lgs. n. 81/08, deve valutare il possesso delle capacità tecnico-

organizzative necessarie per assolvere agli obblighi previsti dal citato art. 97 D.Lgs. n. 81/08.

Anche la giurisprudenza penale ha sottolineato il ruolo di rilievo spettante all'impresa affidataria, ribadendo l'importanza del corretto assolvimento dei vari obblighi previsti dalla citata norma a suo carico, in particolare e tra l'altro, quello di verifica delle condizioni di sicurezza dei lavori affidati e dell'applicazione delle prescrizioni contenute nel P.S.C., della congruenza dei vari P.O.S. delle imprese esecutrici a quello dell'affidataria, nonché di quelli stabiliti dall'art. 26 D.Lgs. n. 81/08, relativi alla verifica della idoneità tecnico professionale (in base all'allegato XVII) delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi dalla stessa incaricati, alla informativa sui rischi specifici del cantiere ed alla promozione del coordinamento degli interventi tra le diverse imprese operanti in cantiere.

Da ultimo, ma non per importanza, sembra opportuno delineare il perimetro di azione dell'impresa affidataria anche in relazione al ruolo ed alla posizione di garanzia spettante alla figura del Coordinatore di sicurezza in fase di esecuzione (C.S.E.), definita dall'art. 89 lett. f) D.Lgs. n. 81/08, la cui nomina, come noto, deve essere effettuata dal Committente (o dal Responsabile dei lavori, ove designato) nei cantieri nei quali sia prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea (§ 2.1).

Alcuni obblighi posti a carico del C.S.E. dall'art. 92 presentano, per lo meno, similitudini rispetto a quelli previsti dall'art. 97 D.Lgs. n. 81/2008 in capo all'impresa affidataria.

Anche il C.S.E. è infatti tenuto, in primo luogo, a *"verificare, con opportune 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 e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro"*.

Tale obbligo pare simile a quello posto in capo all'impresa affidataria dall'art. 97 co. 1 con riferimento alla verifica delle *"condizioni di sicurezza dei lavori affidati e l'applicazione delle disposizioni e delle prescrizioni del piano di sicurezza e di coordinamento"*.

In considerazione di ciò, sembra opportuno interpretare operativamente i rispettivi citati obblighi in maniera ragionevole e comunque tale da evitare sovrapposizioni tra le due posizioni di garanzia e le conseguenti incertezze applicative.

Una chiave di lettura in tal senso potrebbe essere rappresentata dalla considerazione anche delle specifiche finalità sottese ai due citati ruoli, l'uno dei quali (quello del C.S.E.) persegue esclusivamente finalità di sicurezza del lavoro, mentre l'altro (quello dell'impresa affidataria) risponde in

primo luogo a logiche contrattuali e ad esigenze organizzative di cantiere, alle quali si uniscono profili di sicurezza del lavoro.

In tale logica, ad esempio, il perimetro del citato obbligo di cui all'art. 97 co. 1 potrebbe variare, a seconda che il cantiere sia dotato o meno del C.S.E.

Così come si dovrebbe, sempre allo stesso fine, considerare che le disposizioni e prescrizioni del P.S.C. sono definite dal Coordinatore di sicurezza (ove nominato), che ne deve conseguentemente rappresentare il primo controllore, anche per le specifiche competenze tecniche e professionali possedute.

Tanto è vero è proprio il C.S.E. a dover verificare, ai sensi dell'art. 92 co. 1 lett. b) *“l'idoneità del piano operativo di sicurezza, da considerare come piano di dettaglio del piano di sicurezza e di coordinamento ..., assicurandone la coerenza con quest'ultimo”*.

Mentre, come visto, all'impresa affidataria compete la verifica di congruenza tra i P.O.S. delle imprese esecutrici ed il proprio.

Analogamente, nell'opera di non agevole, ma necessaria distinzione, tra il ruolo del C.S.E. e quello dell'impresa affidataria, occorre tenere in conto anche la indubbia rilevanza dei poteri direttamente attribuiti ex lege alla prima di tali figure (segnalazione delle inosservanze delle imprese esecutrici al committente e/o alla ASL e all'ITL, sospensione dei lavori in caso di pericolo grave ed imminente direttamente riscontrato, etc.),

che ne connotano il ruolo anche in termini pubblicistici e che non spettano alla seconda.

### **Bibliografia**

- InterPELLI: n. 7/2014; 13/2014; 7/2016

## **PARAGRAFO 3.2**

### **Il preposto**

Nel panorama soggettivo aziendale in materia di igiene e sicurezza del lavoro, assume da sempre un ruolo di rilievo la figura del “preposto”, tradizionalmente prevista dalla normativa di riferimento fin dai decreti presidenziali del 1955 e 1956, poi abrogati dal d.lgs. n. 626/1994 e quindi dal testo unico in materia (D.Lgs. n. 81/08).

Tale figura è stata, tra l’altro, oggetto di una recente modifica legislativa, ad opera del D.L. n. 146/2021, convertito nella L. n. 215/2021, volta a rafforzarne le prerogative e gli obblighi in funzione maggiormente garantistica del rispetto della normativa in materia.

Per delinearne meglio il perimetro, giova premettere che, ai sensi della definizione contenuta all’art. 2 co. 1 lett. e), il preposto è *“la persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti dei poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, sovrintende all’attività lavorativa e garantisce l’attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa”*.

L’incarico menzionato nella citata definizione non è quello di preposto, ma quello inerente allo svolgimento dell’attività lavorativa, al quale ineriscono poteri gerarchici e funzionali che consentono altresì di esercitare il ruolo di preposto, che

costituisce quindi una logica e naturale conseguenza del possesso dei primi.

In linea con tale impostazione, l'art. 18, co. 1 lett. b-bis), introdotta dalla citata L. n. 215/2021, ha previsto, per la prima volta, l'obbligo del datore di e/o del dirigente, tra l'altro, di *"individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione dell'attività di vigilanza di cui all'art. 19"*, aggiungendo, tra l'altro, che tale figura "non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività".

La qualifica di preposto, pur essendo quindi collegata nella sostanza alle mansioni svolte, deve peraltro essere oggetto di formalizzazione da parte del datore di lavoro/dirigente, anche per renderne consapevole l'interessato.

La citata L. n. 215/2021 ha anche, come detto, ampliato il raggio di azione del preposto, aggiungendo nuove rilevanti funzioni e prerogative a quelle già esistenti.

In sintesi, spettano tale figura le seguenti incombenze/obblighi:

a) sovrintendere e vigilare sull'osservanza, da parte dei lavoratori, degli obblighi in materia di igiene e sicurezza previsti dalla legge e dalle disposizioni aziendali, nonché sull'utilizzo dei mezzi di protezione collettivi e individuali.

Per effetto della citata modifica, in caso di rilevazione di condotte non conformi a quanto sopra, il preposto deve intervenire, fornendo le necessarie indicazioni, mentre in caso di mancata attuazione delle disposizioni impartite o di

persistenza nella inosservanza, deve interrompere l'attività del lavoratore interessato e informarne il datore di lavoro/dirigenti;

- b) verificare che solo i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano a zone comportanti rischio grave e specifico;
- c) richiedere l'osservanza delle misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dare istruzioni affinchè i lavoratori abbandonino il lavoro o la zona pericolosa in caso di pericolo grave, immediato e inevitabile, informandone il più presto possibile i lavoratori esposti a tale rischio; nonchè astenersi dal richiedere ai lavoratori, salvo eccezioni motivate, di riprendere l'attività fino a quando sussiste un pericolo grave ed immediato;
- d) segnalare tempestivamente al datore di lavoro/dirigente le carenze dei mezzi, delle attrezzature di lavoro, dei DPI e ogni altra condizione di pericolo rilevata durante la vigilanza e/o comunque conosciuta, interrompendone (ai sensi della citata modifica) temporaneamente l'attività in caso di necessità;
- e) frequentare appositi corsi di formazione ex art. 37 D.Lgs. n. 81/08.

Ciò premesso in linea generale, ulteriori profili concreti legati alla figura del preposto sono stati messi in luce, rispettivamente, nella Relazione intermedia della Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia e

sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, redatta in data 21.4.2022 e dalla Commissione Interpelli prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 81/08 con l'Interpello n. 5/2023.

La citata Relazione ha evidenziato che le ricordate novità apportate dalla L. n. 215/2021 al ruolo del preposto, non hanno peraltro modificato gli aspetti generali della vigilanza allo stesso demandata sotto il profilo organizzativo, con riferimento, in particolare, sia alla determinazione del numero dei preposti da individuarsi da parte del datore di lavoro, che in ordine alla tempistica da dedicare all'attività di controllo.

In ordine al primo aspetto, infatti, è stata mantenuta la impostazione secondo la quale la individuazione in concreto del numero dei preposti è demandata alle scelte gestionali ed organizzative del datore di lavoro/dirigente, i quali potranno ampliare o diminuire il numero dei preposti sia sulla base della pericolosità delle lavorazioni da effettuare (da ricavarsi dal documento di valutazione dei rischi), che sulla base della concreta organizzazione e delle concrete caratteristiche, ivi comprese le dimensioni, delle attività da svolgere.

Esemplificando a riguardo, la citata Relazione ha precisato che *“nel caso di attività svolta fuori sede da una squadra, può essere opportuno che la squadra abbia un suo preposto; e che, al contrario, nel caso di più squadre che lavorino nello stesso ambiente, si potrà nominare un solo preposto”*.

E' stato inoltre chiarito un lavoratore non può essere considerato preposto di se stesso, il che significa che nel caso di una piccola impresa con un solo lavoratore subordinato, il ruolo di preposto dovrà essere svolto dal suo datore di lavoro. A tale conclusione è giunto anche il citato Interpello n. 5/2023.

Tale coincidenza soggettiva di figure, oltre che obbligata in tale ultimo caso, potrà essere peraltro frutto di libera scelta del datore di lavoro nelle piccole imprese, anche con un numero di lavoratori superiori ad una unità, qualora peraltro il datore stesso sia concretamente in grado di svolgere tale ruolo, tenuto conto anche della concreta organizzazione aziendale e della pericolosità delle attività svolte.

Alle medesime conclusioni sul punto è sostanzialmente giunto anche il citato Interpello n. 5/2023, peraltro sottolineando che la coincidenza della figura del preposto con quella del datore di lavoro deve essere considerata quale *extrema ratio*, comunque tenuto conto delle particolarità del caso concreto e laddove il datore di lavoro sovrintenda direttamente a tale attività, esercitando i relativi poteri gerarchico-funzionali.

Anche in merito ai tempi da dedicare alle attività di controllo e, conseguentemente, alla frequenza dei controlli da effettuare da parte del preposto, la citata Relazione ha ribadito che la materia è demandata alle scelte gestionali ed organizzative del datore di lavoro/dirigente, da effettuare sulla base della

concreta organizzazione aziendale e della maggiore o minore pericolosità dell'attività svolta.

Tale impostazione è suffragata anche dall'orientamento della Corte di Cassazione penale, che ha più volte affermato che *"il compito del preposto non è quello di sorvegliare a vista ed ininterrottamente da vicino il lavoratore, ma di assicurarsi personalmente che questi esegua le disposizioni di sicurezza impartite ed utilizzi gli strumenti di protezione prescritti. Il preposto può fare ciò anche allontanandosi dal luogo dove si trova il lavoratore, dedicandosi anche ad altri compiti di sorveglianza e di lavoro, purché quando effettua il controllo sia assicuri in modo efficace (e senza tollerare non conformità) personalmente e senza intermediazione di altri dell'osservanza degli ordini impartiti"* (cfr., tra le altre, Cass. penale sez. IV, 12.1.1988, n. 108, richiamata dalla citata Relazione).

In conseguenza di tale condivisibile principio, la medesima Relazione giunge alla conclusione che "l'obbligo di vigilanza non consiste in un obbligo di presenza continuativa di un preposto per ogni attività di lavoro".

Tale considerazione ha inoltre fondamento giuridico testuale e sistematico inequivocabile, se si considera che, laddove la presenza di un preposto deve essere continuativa, la stessa viene prevista espressamente, come ad esempio nel caso di lavori di montaggio e di smontaggio di opere provvisionali ai sensi dell'art. 123 D.Lgs. n. 81/08, ai sensi del quale infatti *"il*

*montaggio e lo smontaggio delle opere provvisionali devono essere eseguiti sotto la diretta sorveglianza di un preposto ai lavori”.*

Analogamente, la presenza continuativa di un preposto ai lavori delle imprese appaltatrici viene prevista anche nel caso di lavori edili realizzati in ambienti confinati ai sensi del DPR n. 177/11.

Sempre in linea con tale impostazione, la citata Relazione ha chiarito anche che nel caso di un lavoratore o di più lavoratori che vengono normalmente inviati ad effettuare lavori fuori sede senza un preposto, il datore di lavoro/dirigente dovrà organizzare comunque un sistema di vigilanza random, a cura di un preposto itinerante, in mancanza del quale l’obbligo di vigilanza di cui all’art. 19 D.Lgs. n. 81/08 rimane in capo al datore di lavoro/dirigente stesso.

Pur in mancanza di una espressa previsione in tal senso nella lett. b-bis) dell’art. 18 co. 1 D.Lgs. n. 81/08 come recentemente modificato, è peraltro opportuno che l’individuazione del preposto avvenga per iscritto, sia nell’interesse del datore di lavoro che del preposto stesso.

Tale individuazione scritta infatti, da un lato, rende più agevole la prova del rispetto dell’obbligo da parte del datore di lavoro, dall’altro rende maggiormente consapevole il preposto degli obblighi e delle incombenze previste dall’art. 19 D.Lgs. n. 81/08 e smi a suo carico.

L’introduzione dell’obbligo di individuazione del preposto più volte ricordata è destinata a far venire progressivamente meno

la figura del c.d. “preposto di fatto”, ossia del soggetto che ricopre tale ruolo per la natura anche produttiva e gerarchica delle mansioni svolte, pur in assenza di formale investitura, assumendone comunque i relativi obblighi ai sensi dell’art. 299 del D.Lgs. n. 81/08.

Considerato che l’individuazione del preposto è basata, come detto, sostanzialmente sulla natura e sulle caratteristiche delle mansioni svolte dal soggetto interessato, è evidente che l’eventuale rifiuto da parte dell’interessato di tale individuazione, effettuata dal datore di lavoro in presenza dei relativi presupposti, risulterebbe incoerente ed anzi contraddittorio con l’obiettivo perseguito dalle nuove previsioni normative in materia.

Rientra infine tra gli obblighi del preposto anche la frequenza di corsi di formazione ai sensi dell’art. 37 D.Lgs. n. 81/08, secondo quanto previsto dall’Accordo Stato – Regioni dallo stesso richiamato.

In base all’Accordo attualmente in vigore (stipulato in data 21.12.2011 e non ancora rinnovato), per la formazione del preposto viene previsto un corso di 8 ore, diviso in 4 moduli\*\*.

Ai sensi del combinato disposto dell’art. 37, commi 7 e 7 ter, del D.Lgs. n. 81/08, come recentemente modificato dalla citata L. n. 215/2021, solo con il rinnovo del citato Accordo Stato-Regioni\*\*, inoltre, entreranno in vigore le novità previste in tema di formazione anche del preposto, ossia, in particolare, lo

svolgimento delle attività formative interamente con attività in presenza e la periodicità dei corsi di aggiornamento con cadenza almeno biennale e comunque ogni qualvolta sia reso necessario in ragione dell’evoluzione dei rischi o dell’insorgenza di nuovi rischi.

Come confermato anche dalla circolare I.N.L. n. 1/2022 del 16.2.2022, fino a tale data rimane confermata la cadenza quinquennale dei corsi di aggiornamento per il preposto, della durata di 6 ore, come previsto dal citato Accordo Stato-Regioni del 2011 tuttora attualmente in vigore.

### **Bibliografia**

- Circolari INL: n. 1/2022
- Interpelli: n. 5/2023
- Parlamento Italiano: Relazione intermedia della Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, redatta in data 21.4.2022

*\*\* Il nuovo Accordo Stato-Regioni in materia di formazione è stato, nel frattempo, sottoscritto il 17.04.2025 e pubblicato sulla G.U.R.I. del 24.05.2025 (serie generale n. 119).*

*Nel ringraziare coloro che, in rappresentanza dei soggetti coinvolti,  
hanno fornito un personale e prezioso contributo nella realizzazione  
di questo prodotto auguriamo, a tutti loro e agli utilizzatori del  
vademecum tecnico, BUON LAVORO.*



**Per informazioni**

**ASL3 - Servizio prevenzione e sicurezza ambienti di lavoro - PSAL**

Le pubblicazioni vengono distribuite gratuitamente e ne è quindi vietata la vendita nonché la riproduzione con qualsiasi mezzo. È consentita solo la citazione con l'indicazione della fonte.