

*Un caso reale evidenzia come gestire il binomio, partendo dalla figura del committente*

# Sicurezza e grandi opere se il collante è il coordinamento

di **Franco Lombardi**, ingegnere, presidente e responsabile dei lavori di Cepav Due (consorzio di Eni per l'Alta velocità) e **Matteo Pio Tomaiuolo**, ingegnere, assistente del responsabile dei lavori e responsabile del sistema di gestione Ohsas 18001 Cepav Due

Con la direttiva 92/57/CEE (ex 494/1996 e attuale Titolo IV del D.Lgs 81/2008) sono state introdotte e definite quattro figure cardine della sicurezza all'interno dei cantieri: il committente, il responsabile dei lavori (Rdl), il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione (Csp), il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione (Cse). Interessante è vedere come il legislatore nazionale ha recepito e adottato questi concetti e, nel contempo, verificare se la ratio è rimasta inalterata. In particolare occorre esaminare il Titolo IV del D.Lgs. 81/2008 sulla figura del responsabile dei lavori. Tuttavia, per fare questo è necessario partire dalla figura del committente.

## SICUREZZA – GRANDI OPERE – FIGURE PROFESSIONALI

### Il committente

L'art. 89 del D.Lgs 81/2008 lo definisce come: *"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 relativa alla gestione dell'appalto"*.

Utile osservare come la direttiva originaria individuasse nel ruolo del Rdl obblighi molto più chiari e delineati rispetto a quelli determinati dal D.Lgs. 81/2008. Nel primo caso, infatti, si coglie una visione del Rdl quale *dominus* dell'intero processo (sia esso progettuale, esecutivo o di controllo in esecuzione), una figura che sta all'apice del processo stesso attraverso un incarico ricevuto dalla committenza. Nel secondo caso, invece, pur restando al vertice della cosiddetta catena "sicuristica", si avverte anche lessicalmente un "distacco" tra Rdl e i processi di progettazione ed esecuzione, tant'è che l'art. 90 recita

nel suo capoverso iniziale: *"Il committente o il Responsabile dei lavori, nelle fasi di progettazione dell'opera, si attiene ai principi ed alle misure di tutela di cui all'art. 15 [...]"*.

In questo quadro si inserisce anche il "non contribuito" della legislazione speciale sui lavori pubblici (D.Lgs. 163/2006) creando altra confusione. Infatti, nonostante il responsabile dei lavori sia una figura "facoltativa" che il committente ha appunto la facoltà di nominare, in caso di appalto pubblico (quindi nel campo del D.Lgs. 163/2006) è chiaramente espressa la necessaria coincidenza di questa "facoltativa" figura con il responsabile unico del procedimento (Rup). Sorge una domanda, però: se il sindaco di un piccolo comune, nonostante la nomina del Rup, volesse svolgere personalmente i compiti "sicuristici" che la norma pone in capo al committente? Chi glielo potrebbe impedire? Il D.Lgs 163/2006? Il D.P.R. 207/2010?

Per completezza di informazione, si ritiene opportuno ricordare che la prima versione del D.Lgs. 81/2008, all'art. 89, riportava: *"... tale*

Tabella 1

**Il responsabile dei lavori...**

Direttiva 92/57/CEE art. 2 - Definizioni	Responsabile dei lavori: qualsiasi persona fisica o giuridica incaricata della progettazione e/o dell'esecuzione e/o del controllo dell'esecuzione dell'opera per conto del committente.
D.Lgs. 81/2008 art. 89 – Definizioni	Responsabile dei lavori: soggetto che può essere incaricato dal committente per svolgere i compiti a esso attribuiti dal presente decreto; nel campo di applicazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, il responsabile dei lavori è il responsabile del procedimento.

soggetto coincide con il progettista per la fase di progettazione dell'opera e con il direttore dei lavori per la fase di esecuzione dell'opera ...". Come si vede, la ratio della direttiva europea era stata recepita e adottata dal legislatore italiano, tuttavia nelle successive modifiche e integrazioni questo riferimento è stato eliminato.

Tutto ciò premesso e considerato, occorre fare chiarezza e descrivere una sorta di "mansionario" che in qualche modo declini le attività che il RdL deve porre in essere per colmare l'esposizione penale ricadente sulla sua "figura di garanzia".

L'articolo 90 del D.Lgs 81/2008 "Obblighi del committente o del responsabile dei lavori", recita:

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.

- 1-bis. Per i lavori pubblici l'attuazione di quanto previsto al comma 1 avviene nel rispetto dei compiti attribuiti al responsabile del procedimento e al progettista.
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).
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

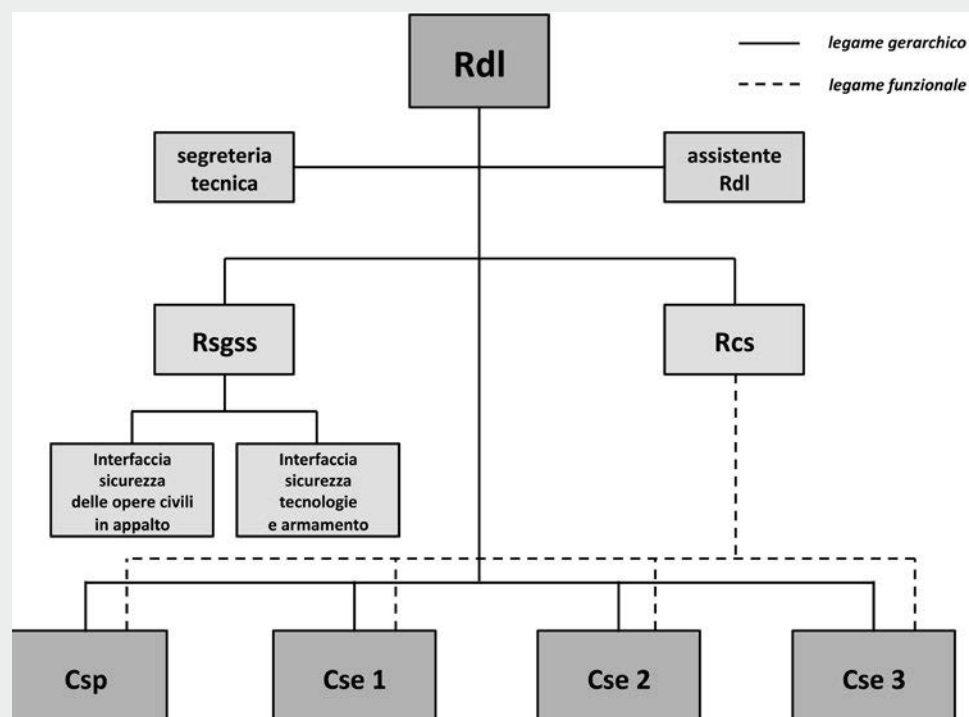
Tabella 2

**...e le responsabilità in gioco**

Direttiva 92/57/CEE art. 7 - Responsabilità dei committenti e dei responsabili dei lavori e dei datori di lavoro	Qualora un committente o un responsabile dei lavori abbia designato uno o più coordinatori per l'esecuzione dei compiti di cui agli articoli 5 e 6, ciò non lo esonera dalle proprie responsabilità in materia. L'applicazione degli articoli 5 e 6 e del paragrafo 1 del presente articolo lascia impregiudicato il principio della responsabilità dei datori di lavoro prevista dalla direttiva 89/391/CEE.
D.Lgs. 81/2008 art. 93 - Responsabilità dei committenti e dei responsabili dei lavori	Il committente è esonerato dalle responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi limitatamente all'incarico conferito al responsabile dei lavori. 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 articoli 91, comma 1, e 92, comma 1, lettere a), b), c) d) ed e).

Figura 1

### L'organizzazione della struttura della sicurezza (Titolo IV D.Lgs. 81/2008)



dei lavori o di parte di essi sia affidata a una o più imprese.

6. Il committente o il responsabile dei lavori, qualora in possesso dei requisiti di cui all'articolo 98, ha facoltà di svolgere le funzioni sia di coordinatore per la progettazione sia di coordinatore per l'esecuzione dei lavori.
7. Il committente o il responsabile dei lavori comunica alle imprese affidatarie, alle imprese esecutrici e ai lavoratori autonomi il nominativo del coordinatore per la progettazione e quello del coordinatore per l'esecuzione dei lavori. Tali nominativi sono indicati nel cartello di cantiere.
8. Il committente o il responsabile dei lavori ha facoltà di sostituire in qualsiasi momento, anche personalmente, se in possesso dei requisiti di cui all'articolo 98, i soggetti designati in attuazione dei commi 3 e 4.
9. Il committente o il responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo:

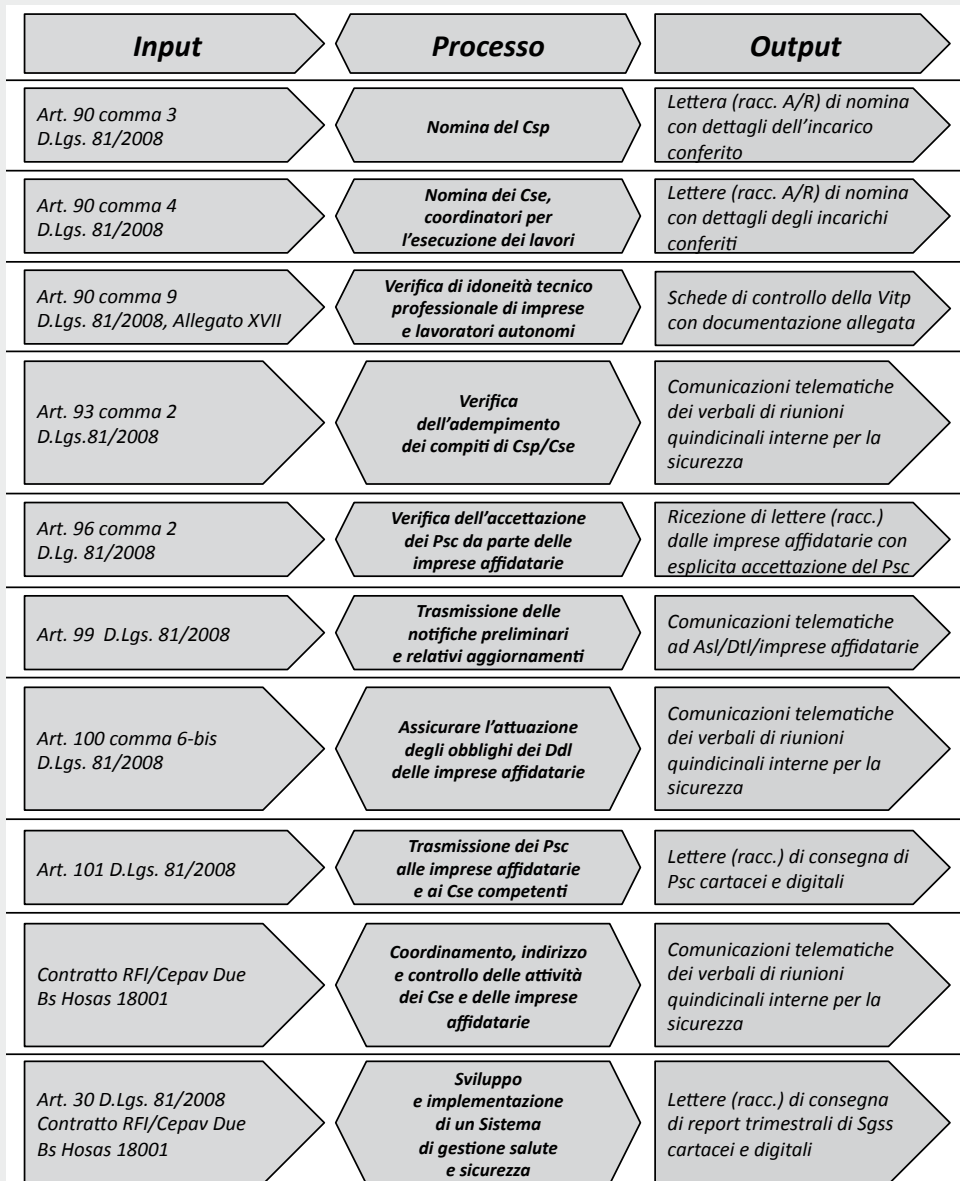
a. verifica l'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare, con le modalità di cui all'ALLEGATO XVII. [...];

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. [...];

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

Figura 2

**Processi erogati dall'ufficio del responsabile dei lavori**



unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi, [...].

**Un caso pratico**

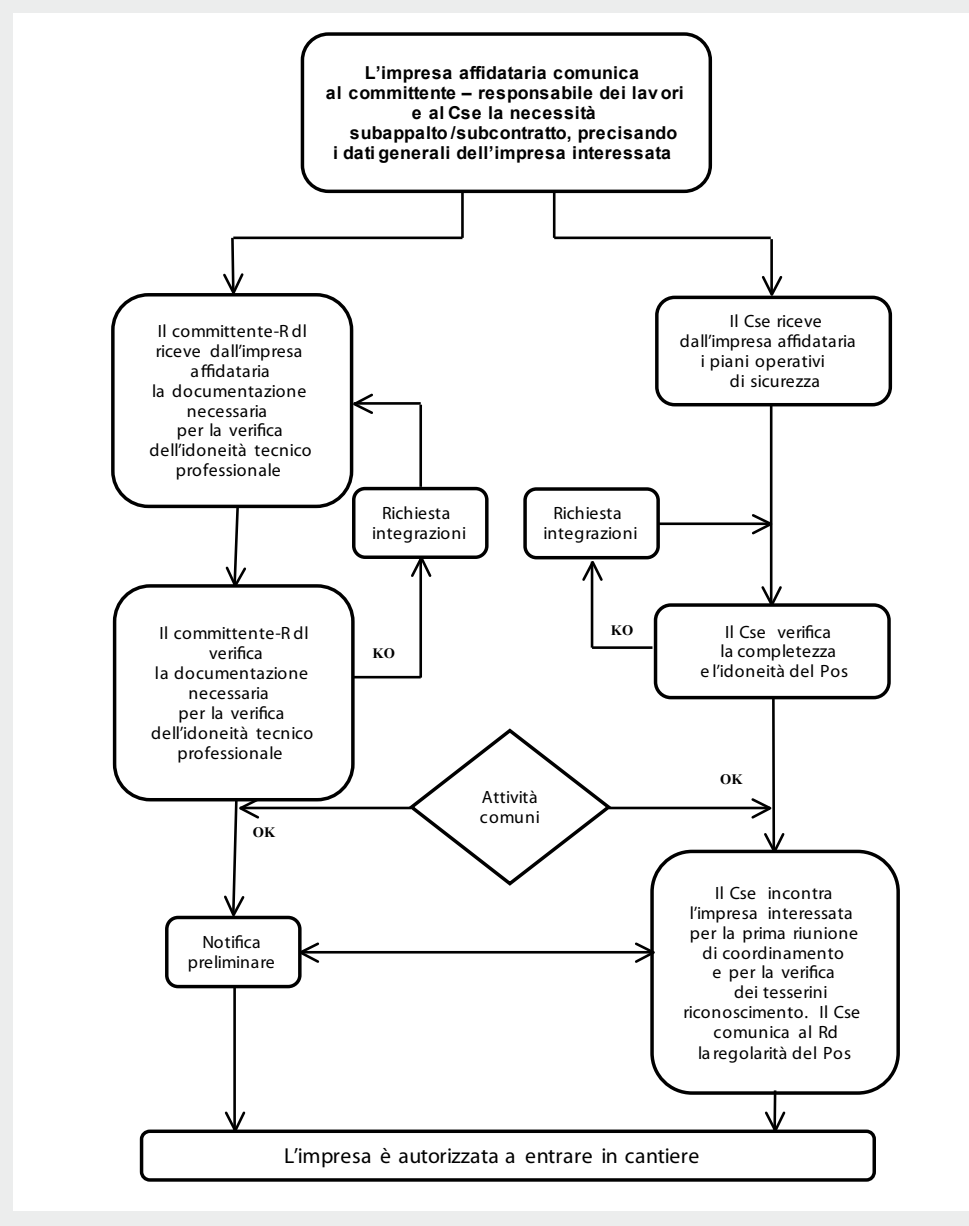
Un caso pratico è rappresentato dall'interpretazione di questo ruolo da parte dell'organizzazione del consorzio Cepav Due, General Contractor che, per conto del committen-

te R.F.I. S.p.A., si sta occupando della realizzazione della "Linea AV/AC Torino-Venezia, tratta Milano-Verona, lotto funzionale Treviglio-Brescia", e come le attività sono state fatte proprie all'interno del proprio sistema di gestione salute e sicurezza, conforme alle Bs Ohsas 18001.

L'ufficio del responsabile dei lavori svolge il

Figura 3

## Flusso del processo di verifica dell' idoneità tecnico professionale



proprio ruolo in ottemperanza, oltre che a tutte le norme disciplinate dalla legislazione italiana, anche con riferimento alle obbligazioni contrattuali tra il committente R.F.I. S.p.A. e il consorzio Cepav Due. Nella Figura 1 la rappresentazione grafica dell'organizzazione che risponde al RdI e la schematizzazione dei processi gestiti dell'ufficio del responsabile dei lavori.

L'attività di verifica dell'idoneità tecnico professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi viene posta in essere attraverso l'attenta disamina della documentazione cogente prevista dall'art. 90 comma 9 e dall'Allegato XVII del D.Lgs. 81/2008, nonché in accordo con quanto previsto dalle specifiche istruzioni operative del Sgss del Gc, di cui si riportano

Box 1

**Scheda di verifica dell' idoneità tecnico-professionale per imprese**

ALLEGATO 1

**Protocollo  
RdL\_000**

**VERIFICA IDONEITÀ TECNICO PROFESSIONALE  
(all. XVII del D.Lgs. 81/2008) del \_\_/\_\_/\_\_**

IMPRESA	GIUDIZIO DI IDONEITÀ		
	Presente	Non Presente	Note
<b>IDONEITÀ IMPRESA (art. 90 comma 9 lett. a, b; allegato XVII)</b>			
1. Copia di Iscrizione alla CCIAA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2. Documento di valutazione dei rischi o autocertificazione ai sensi del D.Lgs 81/08 e s.m.i.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3. Documento unico di regolarità contributiva (DURC)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4. Dichiarazione di non essere oggetto di provvedimenti di sospensione o interdittivi di cui all'art. 14 del D.Lgs 81/08 e s.m.i.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<b>VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLA DOCUMENTAZIONE</b>			
Dati e indirizzi del cantiere			
Opere da realizzare			
Impresa esecutrice			
Data consegna della documentazione	__/__/__		
Giudizio di sintesi della documentazione	<input type="checkbox"/> <b>Idonea</b>	<input type="checkbox"/> <b>Non Idonea</b>	<input type="checkbox"/> <b>Da completare</b>
Motivazione del giudizio di idoneità. Carenza da eliminare. Eventuali integrazioni richieste			
L'impresa		<input type="checkbox"/> <b>Può iniziare i lavori</b>	<input type="checkbox"/> <b>Non Può iniziare i lavori</b>
<b>DATA DI VALUTAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE</b>	<b>DATA</b> __/__/__		
Dichiarazione Organico Medio <input type="checkbox"/>			
<b>visto Assistente RdL:</b>	<b>il Responsabile dei Lavori</b>		
_____	_____		

i format specifici (vedere Box 1 e Box 2). Nel diagramma di flusso rappresentato nella Figura 3 è riassunto il processo di verifica che viene effettuato, disposto per analogia in paralle-

lo con quanto di competenza del Cse. Secondo quanto previsto nel contratto tra il committente R.F.I. S.p.A. e il Gc, quest'ultimo ha posto a base di gara, ai sensi del D.Lgs.

## Box 2

## Scheda di verifica di idoneità tecnico-professionale per lavoratori autonomi

ALLEGATO 2

**Protocollo**  
**RdL\_000**  
**VERIFICA IDONEITÀ TECNICO PROFESSIONALE**  
**(all. XVII del D.Lgs. 81/2008) del**   /  /  

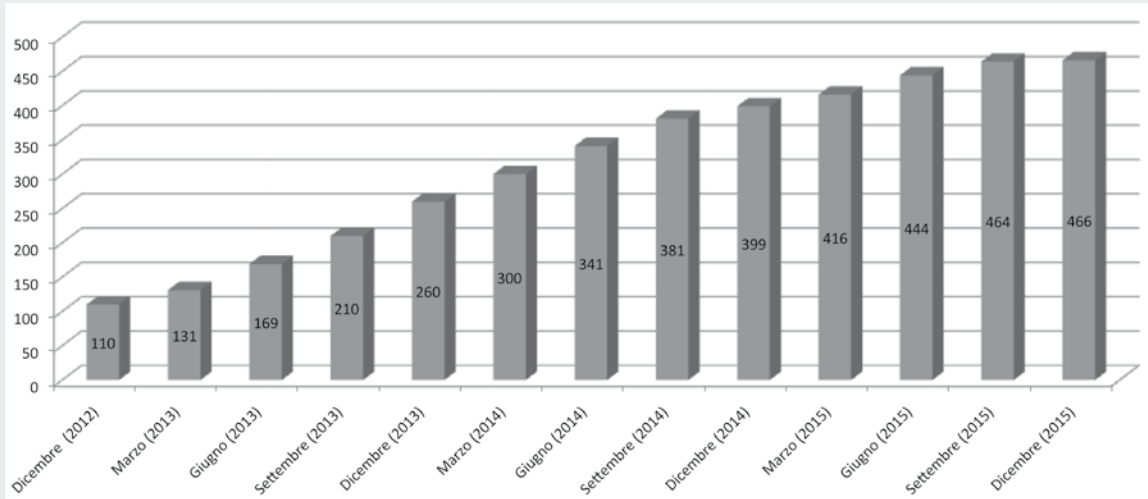
LAVORATORE AUTONOMO	GIUDIZIO DI IDONEITÀ		
	IDONEITÀ IMPRESA (art. 90 comma 9 lett. a, b; allegato XVII)		
	Presente	Non Presente	Note
1. Elenco delle macchine, attrezzature e opere provvisoriale e specifica documentazione attestante la conformità delle stesse alle disposizioni di cui al D.Lgs. 81/08 e s.m.i.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2. Elenco Dispositivi di Protezione Individuale in dotazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3. Documento unico di regolarità contributiva (DURC)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4. Copia dell'iscrizione alla CCIAA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5. Attestati inerenti la propria formazione e la relativa idoneità sanitaria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLA DOCUMENTAZIONE			
Dati e indirizzi del cantiere			
Opere da realizzare			
Impresa esecutrice			
Data consegna della documentazione			
Giudizio di sintesi della documentazione	<input type="checkbox"/> <b>Idonea</b>	<input type="checkbox"/> <b>Non Idonea</b>	<input type="checkbox"/> <b>Da completare</b>
Motivazione del giudizio di idoneità. Carenza da eliminare. Eventuali integrazioni richieste			
L'impresa		<input type="checkbox"/> <b>Può iniziare i lavori</b>	<input type="checkbox"/> <b>Non Può iniziare i lavori</b>
DATA DI VALUTAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE	DATA <u>  </u> / <u>  </u> / <u>  </u>		
Dichiarazione Organico Medio <input type="checkbox"/>			
<b>visto Assistente RdL:</b>	<b>il Responsabile dei Lavori</b>		
_____	_____		

163/2006, il 60% delle opere da realizzare (sette appalti in totale), mentre il restante 40% è realizzato in proprio dal Gc. Sulla base

di quanto sopra, le notifiche preliminari trasmesse ai sensi dell'art. 99 del D.Lgs. 81/2008 sono progressivamente e puntualmente

Figura 4

### Progressivo delle imprese/lavoratori autonomi oggetto del processo di verifica tecnico-professionale



mantenute aggiornate tramite comunicazioni telematiche al sito della regione Lombardia <http://www.previmpresa.servizirl.it/cantieri/>. Successivamente, questa documentazione è trasmessa ai datori di lavoro e ai dirigenti delegati delle imprese affidatarie per

quanto di loro competenza (art. 97 del D.Lgs. 81/2008).

Per meglio evidenziare l'andamento temporale del suddetto processo erogato, è riportato nella Figura 4 un istogramma rappresentativo del numero di imprese/lavoratori

Figura 5

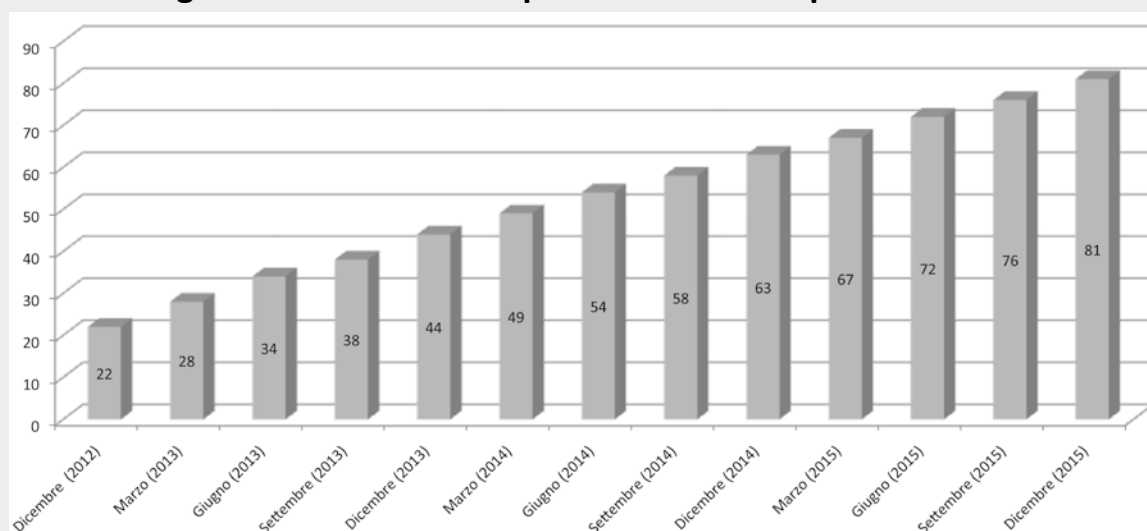
### Figure partecipanti alle riunioni quindicinali interne per la sicurezza





Figura 6

## Progressivo delle riunioni quindicinali interne per la sicurezza



autonomi oggetto di verifica di idoneità tecnico professionale.

Si evince quindi che da dicembre 2012 al 31 dicembre 2015, l'ufficio RdL ha svolto un'intensa attività di verifica dell'idoneità tecnico professionale, per un totale di 466 imprese/lavoratori autonomi.

Inoltre l'ufficio del responsabile dei lavori, con l'ausilio del responsabile del coordinamento sicurezza (Rcs), per meglio sovrintendere l'attività di indirizzo e controllo su tutte le

imprese affidatarie ed esecutrici nonché per omogeneizzare le modalità di verifica dei rispettivi coordinatori per la sicurezza in fase di esecuzione (Cse) pone in essere un'attività di coordinamento e raccordo attuata attraverso riunioni periodiche interne per la sicurezza (cadenza quindicinale), il cui scopo principale è quello di migliorare il flusso informativo e di comunicazione fra le varie figure responsabili della sicurezza, oltre che permettere al RdL di ottemperare a quanto previsto dall'art.

Figura 7

## Indice di frequenza

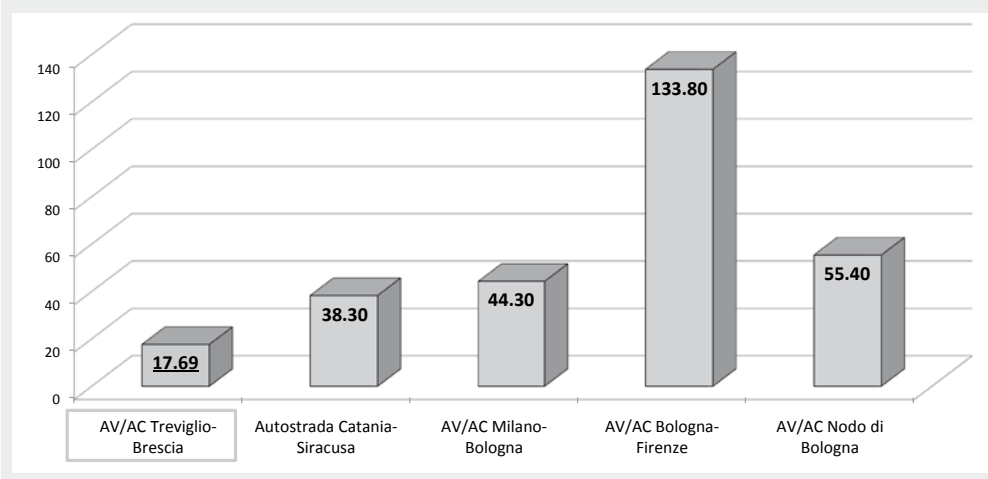
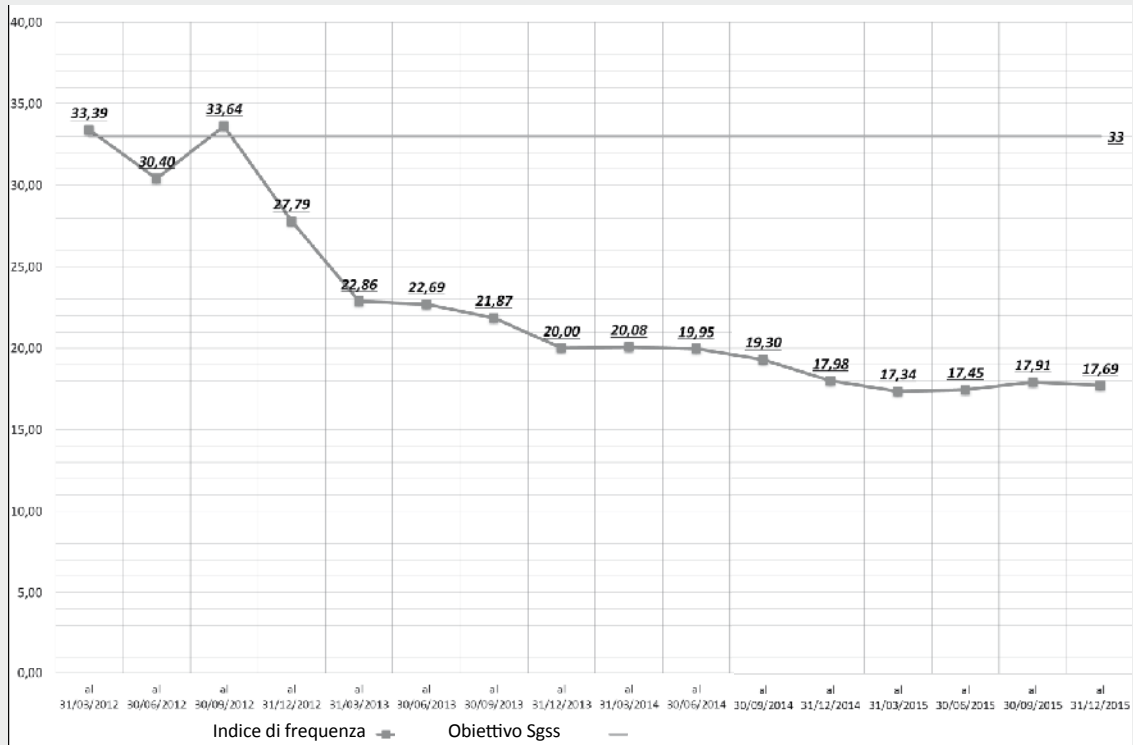


Figura 8

Andamento progressivo dell'indice di frequenza dell'intera commessa



93 comma 2 del D.Lgs. 81/2008. L'istogramma della Figura 6 rappresenta dell'andamento temporale del suddetto processo erogato.

Anche qui si evince che da dicembre 2012 al 31 dicembre 2015, l'ufficio Rdl ha svolto un'intensa attività di coordinamento, indirizzo e

Figura 9

Indice di gravità

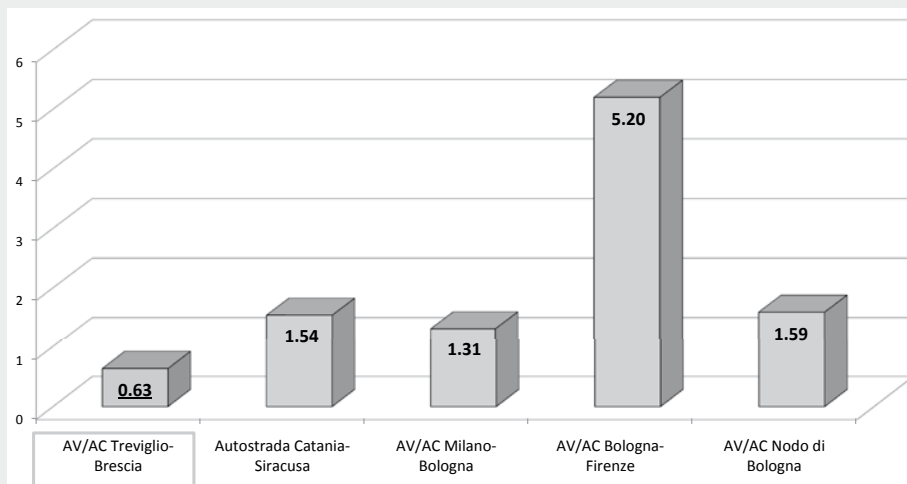
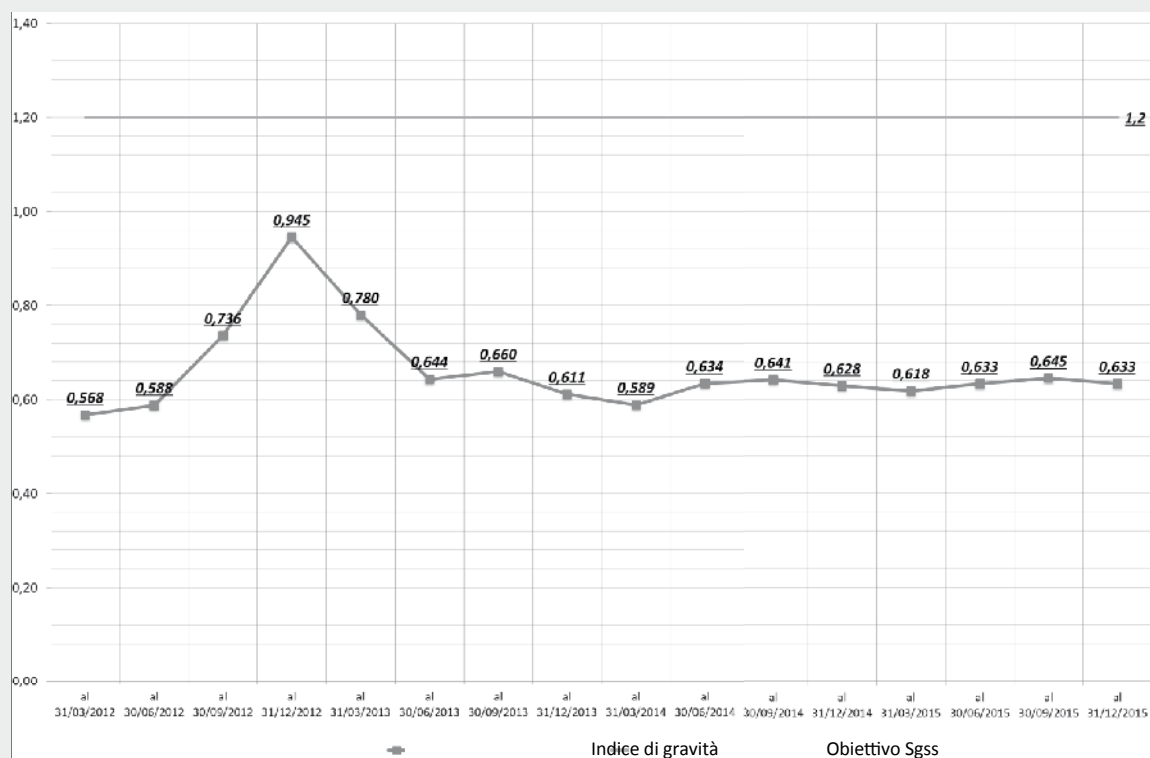


Figura 10

## Andamento progressivo dell'indice di gravità dell'intera commessa



controllo dei Cse e delle imprese affidatarie, per un totale di 81 riunioni svolte.

Merita di essere citata anche l'intensa attività formativa che il general contractor ha organizzato sia in merito al Sgss che al D.Lgs 81/2008 e alla direttiva macchine: un dato significativo è rappresentato dalle 660 ore di formazione erogate dal 2012 a dicembre 2015. A questi eventi hanno partecipato, oltre che tutte le funzioni del general contractor, anche i referenti delle imprese affidatarie e delle imprese esecutrici. L'attività di sorveglianza del committente R.F.I. S.p.A. viene posta in essere attraverso audit specifici e la lettura dei rapporti periodici (cadenza trimestrale) contenenti tutti i risultati ottenuti dalle attività relative al Sgss:

- andamento generale delle attività di Sgss;
- organigrammi del Gc e delle imprese affidatarie (Titolo I e Titolo IV del D.Lgs 81/2008);
- andamento delle verifiche di idoneità tecnico professionali di imprese e lavoratori autonomi;

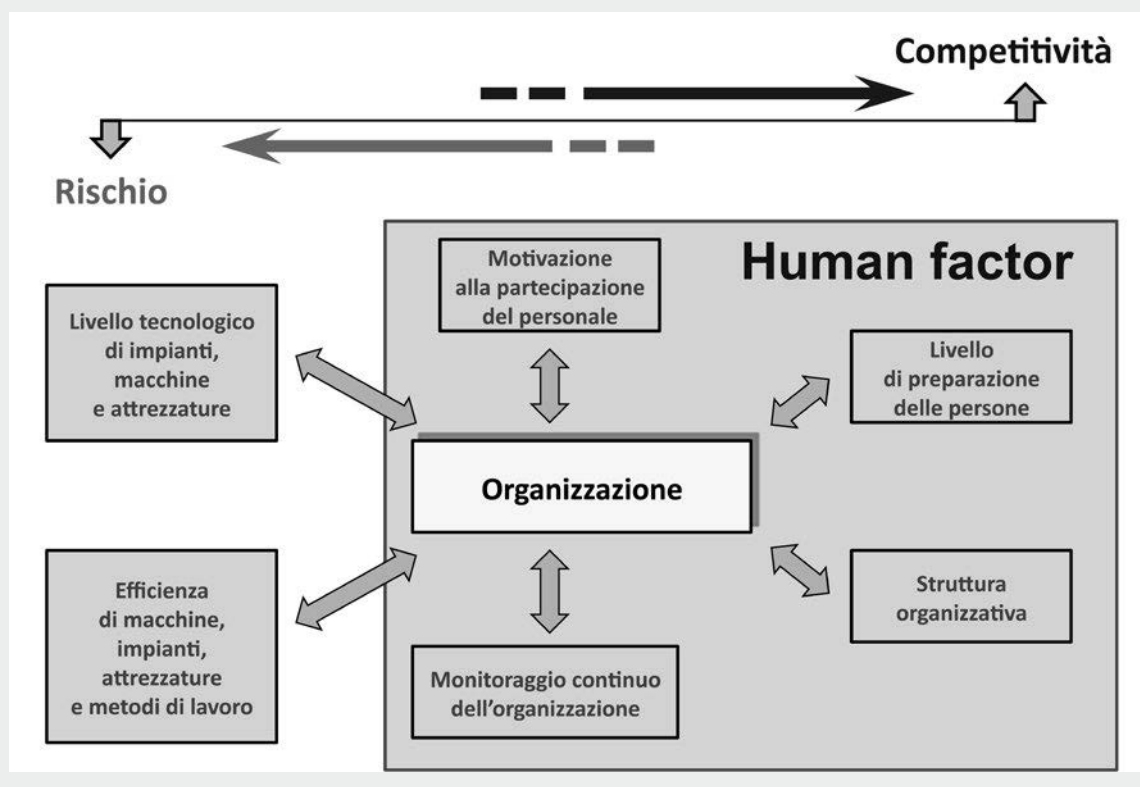
- analisi su infortuni/mancati infortuni, incidenti/*near misses*;

- analisi delle non conformità rilevate dal Gc e dalle imprese affidatarie;
- redazione di Psc ed eventuali modifiche/aggiornamenti;
- verifiche di Pos;
- riunioni di coordinamento;
- sopralluoghi di controllo in cantiere;
- elenco degli ordini di servizio emessi dai Cse;
- informazioni su visite ispettive di organi di controllo (Asl, Dtl ecc.);
- iniziative formative poste in essere dal general contractor;
- andamento degli audit programmati ed effettuati dal general contractor alle imprese operanti in cantiere.

Si ritiene importante ricordare, inoltre, come l'art. 30 del D.Lgs 81/2008 evidenzia che l'idoneità di un modello di organizzazione e gestione sviluppato secondo gli standard Ohsas 18001 può avere efficacia esimente della re-

Figura 11

Peso del fattore umano in un'organizzazione



sponsabilità amministrativa ai sensi del D.Lgs 231/2001. Il Rdl, in quanto membro della direzione del general contractor, tutela in questo modo il suo ruolo nonché il management del general contractor stesso.

Di quanto fino a ora descritto ne beneficia soprattutto la sicurezza di campo, misurabile attraverso i valori degli indici infortunistici calcolati secondo le norme Uni e di molto inferiori rispetto a quelli di commesse similari.

Resta comunque evidente quanto sia impattante il fattore umano all'interno di un'organizzazione: se il livello di specializzazione, formazione e partecipazione del personale è alto, allora in questo contesto proattivo aumenta molto il fattore di competitività dell'organizzazione stessa, diminuendo nel contempo la componente intrinseca di rischio, comunque mai eliminabile del tutto. ■