

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

AVV. LUCIA CASELLA
Patrocinante in Cassazione

AVV. GIOVANNI SCUDIER
Patrocinante in Cassazione

AVV. ROBERTA PACCAGNELLA

AVV. CHIARA TINELLO

Circolare n. 10/09 del 12 novembre 2009*

SICUREZZA DEL LAVORO NEI CANTIERI "MINORI": IL MINISTERO SI PRONUNCIA

Con la Circolare n. 30/2009 del 29 ottobre 2009, il Ministero del Lavoro si occupa per la prima volta delle novità introdotte in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro dal Decreto Correttivo n. 106/2009, ed in particolare delle modifiche apportate al Titolo IV in materia di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili. L'interpretazione ministeriale rappresenta un indirizzo per gli organismi ispettivi facenti capo al Ministero del Lavoro, che pertanto sono tenuti a darne applicazione (la Circolare è firmata dal Direttore generale per l'attività ispettiva e dal Direttore generale della tutela delle condizioni di lavoro).

La Circolare ha per oggetto la "applicazione delle disposizioni dell'articolo 90, comma 11, decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modifiche e integrazioni".

Articolo 90, comma 11

"La disposizione di cui al comma 3 non si applica ai lavori privati non soggetti a permesso di costruire in base alla normativa vigente e comunque di importo inferiore ad euro 100.000. In tal caso, le funzioni del coordinatore per la progettazione sono svolte dal coordinatore per la esecuzione dei lavori".

*** I testi delle Circolari dello Studio si trovano nel sito www.casellascudier.it**

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

AVV. LUCIA CASELLA
Patrocinante in Cassazione

AVV. GIOVANNI SCUDIER
Patrocinante in Cassazione

AVV. ROBERTA PACCAGNELLA

AVV. CHIARA TINELLO

Recita dunque la Circolare ministeriale:

“Tale norma persegue la finalità di consentire al committente la nomina del solo coordinatore per l'esecuzione in cantieri non particolarmente complessi nei quali gli obblighi del coordinatore per la progettazione sono di entità tale da poter essere affidati all'unica figura del coordinatore per l'esecuzione.

Al riguardo, appare necessario chiarire che – come espressamente previsto dalla norma citata – in tali casi il coordinatore per la esecuzione svolge, senza eccezioni o limitazioni, tutte le funzioni che l'articolo 91 attribuisce al coordinatore per la progettazione.

Si tratta di compiti che vanno svolti durante la progettazione dell'opera e, pertanto, l'articolo 90, comma 3, prevede che il committente o il responsabile dei lavori designi il coordinatore per la progettazione contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione.

Analogamente, nell'ipotesi di cui all'articolo 90, comma 11, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori deve essere nominato contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione, in modo da consentire la piena realizzazione di tutti i compiti connessi al ruolo di coordinatore per la progettazione, anche nei casi in cui tale ruolo venga svolto dal coordinatore per l'esecuzione.”

Prima di esprimere qualsiasi valutazione sui contenuti della Circolare Ministeriale, è doveroso premettere che essa riguarda una norma la cui formulazione è a dir poco infelice.

Dal testo letterale, ad esempio, non si comprende se la deroga introdotta dal comma 11 riguardi tutti i cantieri di importo inferiore a 100.000 euro, indipendentemente dal fatto che siano soggetti a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività o privi di titolo abilitativo, o se invece essa si applichi a tutti i cantieri che non sono soggetti a permesso di costruire di qualunque importo, ed ai lavori soggetti a permesso di costruire quando siano inferiori ad

2

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

AVV. LUCIA CASELLA
Patrocinante in Cassazione

AVV. GIOVANNI SCUDIER
Patrocinante in Cassazione

AVV. ROBERTA PACCAGNELLA

AVV. CHIARA TINELLO

euro 100.000.¹

La Circolare ministeriale non si sofferma su questa specifica questione, limitandosi a sottolineare che la finalità della norma va ricercata nella volontà di semplificazione delle procedure “in cantieri non particolarmente complessi”: la questione rimane quindi irrisolta, poichè la “ non complessità” del cantiere potrebbe individuarsi o nella sua dimensione (per chi condivide la prima lettura, che include nel comma 11 tutti i cantieri di importo inferiore a 100.000 euro) o nella natura del titolo abilitativo più o meno “complesso” combinata con il criterio economico (ed allora prevarrebbe la seconda interpretazione, che include nel comma 11 tutti i cantieri privi di titolo abilitativo o soggetti a d.i.a., nonché i cantieri soggetti a permesso di costruire più “piccoli”).

L’attenzione ministeriale si sofferma invece su una diversa problematica, riguardante il momento della nomina del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione (CSE).

Punto di partenza è che, stante il tenore letterale del comma 11, il committente deve nominare un CSE, il quale deve svolgere anche le funzioni del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione (CSP).

Tanto premesso, secondo la Circolare Ministeriale la nomina del CSE deve essere contestuale all’affidamento dell’incarico di progettazione; soltanto in questo modo, infatti, il CSE può davvero realizzare tutti i compiti connessi al ruolo di CSP.

L’intento della Circolare è chiarissimo, e per certi versi anche apprezzabile:

¹ Non si comprende neppure se, facendo riferimento ai “lavori privati”, il legislatore abbia inteso riferirsi a tutti i lavori non rientranti nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 163/2006 o se invece abbia inteso dare rilievo alla natura privatistica del soggetto committente.

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

AVV. LUCIA CASELLA
Patrocinante in Cassazione

AVV. GIOVANNI SCUDIER
Patrocinante in Cassazione

AVV. ROBERTA PACCAGNELLA

AVV. CHIARA TINELLO

salvare la rilevanza “progettuale” dell’operato del coordinatore e in particolare del Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC).

Infatti, secondo il comma 11 la progettazione della sicurezza inevitabilmente viene eseguita dal CSE soltanto dopo che già la fase progettuale è esaurita, visto che il CSE viene nominato “prima dell’affidamento dei lavori” (art. 90 comma 4); anzi, a progettazione oramai conclusa appare addirittura impossibile l’adempimento da parte del CSE dell’ulteriore funzione attribuita al CSP dall’art. 91, comma 1 lettera b-bis. Ora, se è vero che il principio di fondo, che regola l’intero assetto della direttiva cantieri e del Titolo IV, è quello secondo cui la sicurezza del cantiere deve essere programmata e progettata fin dalla fase della progettazione attraverso una attività di contestuale collaborazione tra il progettista e il coordinatore per la progettazione, è palese come il comma 11 sacrifichi tale principio, visto che da un lato esclude l’obbligo di nominare il CSP contestualmente all’affidamento dell’incarico di progettazione (questo è il contenuto del comma 3, che testualmente secondo il comma 11 “non si applica!”), mentre dall’altro lato obbliga comunque il CSE a svolgerne le funzioni.

La finalità del tentativo ministeriale, dunque, appare proprio quella di evitare tale incongruo effetto del comma 11.

E’ innegabile, però, che questo tentativo non trovi reale supporto nel testo letterale della norma, e che si tratti di una interpretazione che sminuisce fortemente la portata derogatoria del comma 11 perché in realtà, secondo la Circolare, nei cantieri “non particolarmente complessi” il CSP verrebbe nominato dal committente nello stesso momento che in tutti gli altri cantieri, e per fare le stesse cose, ma cambierebbe soltanto il suo nome: CSE, anziché CSP. E così, poichè la Circolare afferma che si consentirebbe al committente “la nomina del *solo* coordinatore per l’esecuzione”, la semplificazione del comma

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

AVV. LUCIA CASELLA
Patrocinante in Cassazione

AVV. GIOVANNI SCUDIER
Patrocinante in Cassazione

AVV. ROBERTA PACCAGNELLA

AVV. CHIARA TINELLO

11 rischierebbe di ridursi al fatto che il coordinatore sarebbe sì chiamato a svolgere la doppia funzione di CSP e CSE, ma con il rischio di non vedere riconosciuto pienamente (anche sul piano economico!) tale doppio ruolo nei confronti del committente, essendo “solo” coordinatore per l’esecuzione.

L’unica interpretazione alternativa possibile, più rispondente al contenuto letterale del comma 11, sarebbe invece quella di riconoscere che in questo caso il principio della “progettazione” della sicurezza trova una eccezione, dovuta proprio alla “minore complessità” del cantiere.

La “semplificazione” consisterebbe cioè nel fatto che, proprio in ragione della natura “non particolarmente complessa” del cantiere, la redazione del piano di sicurezza (e del fascicolo, il che però suscita meno perplessità) può avvenire *ex post*, in ritardo (per così dire) rispetto ai tempi canonici del Titolo IV, e al di fuori di una complessiva collaborazione in fase progettuale: conclusione tutt’altro che soddisfacente, nella prospettiva complessiva che da anni mira a rafforzare la valenza appunto “progettuale” del decreto 494 ed ora del Titolo IV, ma anche l’unica che mantiene al comma 11 dell’art. 90 un qualche significato.

Letto così, il comma 11 comporta che:

- 1) il committente nomina il CSE prima dell’affidamento dei lavori, affidandogli anche le funzioni del CSP;
- 2) il CSE redige il PSC ed il fascicolo, necessariamente prima dell’inizio dei lavori.

Sono innumerevoli le incongruenze, che tale conclusione comporta: basti pensare al fatto che l’obbligo dell’art. 91 comma 1-bis rimane disatteso (a meno di pensare che il CSE possa riattivare a posteriori i canali di comunicazione con il progettista e far rimettere mano se necessario alla fase progettuale); o ancora al fatto che i lavori non potranno essere affidati prima che il CSE abbia

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

AVV. LUCIA CASELLA
Patrocinante in Cassazione

AVV. GIOVANNI SCUDIER
Patrocinante in Cassazione

AVV. ROBERTA PACCAGNELLA

AVV. CHIARA TINELLO

compiuto la propria opera, mancando altrimenti un elemento essenziale dell'appalto quale il PSC.

Ma si tratta di incongruenze inevitabili, di fronte ad una norma pensata male e scritta peggio.

Quali le conseguenze, sul piano applicativo, per il committente che non si adegui all'interpretazione proposta dalla Circolare Ministeriale?

Il committente che nei casi del comma 11 non nomini contestualmente all'incarico di progettazione né il CSP (perché non deve farlo) né il CSE (perché lo farà prima dell'affidamento dei lavori, per affidargli anche le funzioni del CSP), stando all'orientamento ministeriale incorrerebbe in una violazione della legge, e potrebbe dunque vedersi contestare dall'Ispettore del Lavoro tale violazione: ma non si vede quale norma sarebbe violata, né con quale sanzione. Ed infatti, non potrà essere contestata la violazione dell'art. 90 comma 3, visto che esso nei casi del comma 11 "non si applica"; ma neppure la violazione del comma 11, visto che non fa menzione alcuna del momento della nomina e semmai, menzionando il CSE, non può che rimandare alla nomina del comma 4.

Come dire, quando una semplificazione serve solo a complicare le cose.

