

*Direzione Relazioni industriali  
Direzione Legislazione Opere Pubbliche*

## **ITACA: LINEE DI INDIRIZZO SICUREZZA E SALUTE NEI CANTIERI DI OPERE PUBBLICHE IN EMERGENZA COVID-19 – Prime indicazioni operative**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 18 giugno scorso, ha approvato le linee di indirizzo, recanti "SICUREZZA E SALUTE NEI CANTIERI DI OPERE PUBBLICHE IN EMERGENZA COVID-19: prime indicazioni operative" elaborate nell'ambito di ITACA, Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, organo tecnico delle Conferenze delle Regioni e delle Province autonome in materia di contratti pubblici

Si tratta di linee di indirizzo finalizzate soprattutto a coadiuvare il committente pubblico nella gestione del cantiere a fronte dell'emergenza COVID-19, con l'obiettivo di garantire la salute e la sicurezza dei soggetti presenti in cantiere, nel rispetto della disciplina di settore, nonché dei provvedimenti normativi, delle circolari e dei protocolli siglati durante l'emergenza covid19.

Ance ha partecipato ad alcune riunioni dei gruppi di lavoro di ITACA, nel cui ambito è stato elaborato il documento, ma, come noto, non ha condiviso la linea dell'Istituto.

Tornando al documento, questo si articola in due parti:

- una prima parte, ricognitiva, contenente prime indicazioni in materia di sicurezza e salute nei cantieri, così come definite dalla vigente normativa
- una seconda parte, che contiene un elenco voci delle misure "antiCOVID-19" utile riferimento per le pubbliche amministrazioni committenti, per la stima dei costi e degli oneri per la sicurezza nei cantieri.

Nell'ottica di garantire la salute e sicurezza dei lavoratori si collocano alcune delle indicazioni contemplate nelle linee di indirizzo fra cui le tematiche afferenti maggiori costi connessi all'adeguamento e all'integrazione del PSC, in ragione delle misure di contenimento e prevenzione del COVID-19, i costi e gli oneri aziendali della sicurezza, nonché l'utilizzo di taluni strumenti contrattuali idonei a consentire la prosecuzione dell'appalto in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economica.

Dopo una disamina normativa, al paragrafo 1.3, è stato riportato, in sintesi, il percorso procedurale che, a partire dal Committente pubblico, deve coinvolgere il Responsabile del procedimento (RUP) nel suo ruolo di responsabile dei lavori, attraverso i coordinatori per la sicurezza, ed il coordinatore in fase di esecuzione (CSE) per quei cantieri attualmente aperti, per quelli sospesi che saranno riaperti e per quanti saranno consegnati durante la fase emergenziale COVID -19, che dovrà operare in stretta sinergia con l'Ufficio della Direzione lavori.

Tali indicazioni, dicono le Regioni, con le opportune precisazioni, potranno essere utili anche per l'ambito dei cantieri con committenza privata.

L'integrazione del PSC, e degli eventuali conseguenti costi per la sicurezza aggiornati da parte dello stesso CSE, rientra tra le modifiche che dovranno essere formalmente approvate da parte della Stazione appaltante, previa l'individuazione di idonea copertura finanziaria, e saranno riportate nel nuovo quadro economico dell'intervento, anche per quanto riguarda l'eventuale l'aggiornamento delle spese tecniche e di eventuali incentivi per la pianificazione e controllo dei lavori e della sicurezza.

In generale, è valido quanto indicato nell'art.107 del D.Lgs 50/2016 e dell'allegato 13 del DPCM del 17 maggio 2020, per cui si configura una legittima sospensione del cantiere.

In breve, si rappresentano le situazioni nelle quali le attività di aggiornamento del PSC impattano sulle procedure di gara.

1. Procedure di gara per le quali è stata predisposta l'aggiudicazione con conseguente contratto stipulato o da stipulare;
2. Procedure di gara per le quali è stata già presentata l'offerta ed è stata avviata la fase di valutazione;
3. Procedure di gara per le quali è stato pubblicato il bando ed è in corso il termine di presentazione delle offerte;
4. Procedure di gara da bandire sulla base di un progetto validato;
5. Interventi per i quali è in corso la progettazione o deve essere avviata.

L'eventuale aumento dei costi stimati del CSE in relazione all'adeguamento del PSC per le misure anti contagio competono alla stazione appaltante la quale deve assicurare il finanziamento sia assorbendo il relativo importo dalla voce "imprevisti", sia utilizzando le eventuali economie disponibili sia con incremento delle risorse, ovvero, se non possibile, con stralcio di opere purché sia garantita la funzionalità dell'opera.

A tale proposito, ad avviso dell'ANCE, il riconoscimento all'appaltatore dei maggiori costi connessi all'adeguamento e all'integrazione del PSC, in ragione delle misure di contenimento e prevenzione del Covid – 19, deve costituire un fatto certo e, pertanto, non può e non deve risultare condizionato – come previsto al capitolo 1.3 - alla sussistenza di una idonea copertura finanziaria nell'ambito del singolo appalto.

Deve essere chiaro, infatti, che tali costi, in nessun caso, possono essere addossati all'appaltatore, in quanto la loro rilevanza economica comporterebbe l'impossibilità di sostenerli per le imprese, dando luogo al diffondersi di risoluzioni contrattuali per eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione, con conseguente blocco delle opere e dei cantieri.

Al fine di evitare tale critico scenario, sarebbe auspicabile una eventuale iniziativa congiunta tra Itaca, Regioni, parti sociali e datoriali ad essa partecipanti, con il possibile coinvolgimento anche di ANCI ed UPI, finalizzata a richiedere al Governo l'adozione di una norma specifica che garantisca la necessaria copertura di tali costi, nell'interesse pubblico alla piena realizzazione degli interventi appaltati.

Sempre nel capitolo 1.3, nel caso di integrazione del PSC, e degli eventuali costi per la sicurezza, ITACA ritiene applicabile la disciplina prevista per le varianti alla lett. a), comma 1, art. 106 del Codice dei contratti (D.Lgs 50/2016).

Ciò, mediante apposite integrazioni dei documenti di gara e conseguenti attività di pubblicità, nelle procedure di gara per le quali è stato pubblicato il bando ed è in corso il termine di presentazione delle offerte e in quelle da bandire sulla base di un progetto validato.

E' indubbio che la variante appare il corretto strumento attraverso il quale provvedere all'adeguamento del corrispettivo di appalto successivamente alla ripresa dei lavori, fermo restando che, naturalmente, anche per i cantieri che non hanno sospeso la relativa attività, è necessario procedere alla integrazione dei relativi costi, con il medesimo strumento.

Tuttavia, ad avviso dell'ANCE, la lett. a) cit., sopra richiamata, limita quantitativamente le eventuali variazioni di prezzo in aumento o in diminuzione, che possono essere valutate solo per l'eccedenza rispetto al dieci per cento rispetto al prezzo originario e comunque in misura pari alla metà.

Il suddetto richiamo alla lett. a) cit. - previsto principalmente allo scopo di reintrodurre nella disciplina dei contratti pubblici la clausola di revisione dei prezzi su base volontaria - non sembrerebbe quindi idoneo per attuare la modifica del PSC, con pieno riconoscimento dei maggiori costi connessi all'adeguamento e all'integrazione dello stesso.

Al paragrafo 1.5 è riportato un elenco di misure che rappresentano il tentativo di schematizzare quanto già previsto nel D.Lgs 81/2008 e nella normativa correlata all'emergenza, fermo restando la centralità dei ruoli del coordinatore della sicurezza/responsabile dei lavori (in assenza del CSE) e del datore di lavoro/impresa nella identificazione delle misure "antiCOVID-19".

Sono stati individuati i soggetti tenuti ad indicare tali misure (CSE/RL o datore di lavoro/impresa) ed il possibile costo della misura stessa (solo per la quota di costo della sicurezza).

Nel caso in cui non sia presente il PSC, la stima dei costi della sicurezza dovrà comunque essere aggiornata ai sensi dell'allegato XV punto 4.1.2 del D. Lgs. 81/2008, a cura del responsabile dei lavori.

La scelta di indicare anche il prezzo medio delle misure "antiCOVID-19, da potere utilizzare in tutto il territorio italiano, deriva dalla necessità di calmierare il mercato in questo momento storico.

Le citate misure sono state suddivise utilizzando come riferimento i paragrafi del Protocollo condiviso per i cantieri di cui all'allegato 13 del DPCM del 17 maggio 2020, di seguito Protocollo.

In particolare:

1. Informazione
2. Modalità di accesso dei fornitori esterni ai cantieri
3. Pulizia e sanificazione nel cantiere
4. Precauzioni igieniche personali
5. Dispositivi di protezione individuale
6. Gestione spazi comuni (mensa, spogliatoi)
7. Organizzazione del cantiere (turnazione, rimodulazione del cronoprogramma delle lavorazioni)
8. Gestione di una persona sintomatica in cantiere
9. Sorveglianza sanitaria/medico competente/RLS o RLST
10. Aggiornamento del Protocollo di regolamentazione

Le voci sono, quindi, state descritte e raggruppate sulla base del contenuto dei paragrafi del Protocollo, fornendo sia una descrizione sintetica che una descrizione estesa, utile quest'ultima anche ai fini dell'indicazione di un prezzo.

Il file, allegato al documento, contenente l'elenco, è composto dalle seguenti sette colonne:

- colonna A: descrizione della voce sintetica Itaca
- colonna B: numero progressivo delle voci estese
- colonna C: riferimento al Protocollo vigente
- colonna D: descrizione estesa della voce
- colonna E: unità di misura
- colonna F: indicazione dei costi della sicurezza
- colonna G: indicazione degli oneri aziendali della sicurezza

Per le misure rientranti nei costi della sicurezza deve essere indicato il prezzo per unità di misura, mentre per quelle ritenute oneri aziendali per la sicurezza non deve essere valorizzato alcun importo, dal momento che detti oneri costituiscono una quota parte delle spese generali.

Per i suddetti oneri e limitatamente ai cantieri attualmente aperti, per quelli sospesi che saranno riaperti e per quanti saranno consegnati durante la fase emergenziale COVID-19, potrà essere

valutato, a parere dell'Istituto, nelle sedi competenti un aumento delle attuali spese generali in un range compreso tra lo 0,50% e il 4%, tenendo comunque conto che il DPR 207/2010 fissa le stesse ad un massimo del 17%, da applicare sulle singole lavorazioni ancora da eseguire.

A margine, si evidenzia che la messa in atto delle misure anti COVID-19 previste dai protocolli potrebbe, altresì, generare l'insorgenza di ulteriori costi di natura gestionale ed organizzativa a carico dei datori di lavoro (quali ad esempio la nuova organizzazione da assumersi per il pernottamento delle maestranze, laddove necessario, ovvero il loro trasporto presso il cantiere); nel range di aumento della quota di spese generali su ipotizzata potranno ascrivere anche tali costi, ancorché non prettamente relativi alla "sicurezza delle maestranze" ai sensi del D.Lgs.81/08, ma evidentemente connessi ai costi di spesa generale come da normativa vigente.

In fase di erogazione di eventuali "extra somme" dovute al COVID-19, sarà verificata la presenza di sovvenzioni e contributi pubblici per le imprese (ad esempio la partecipazione al bando Invitalia). In tal senso, potrà essere utile, prevedere come condizione di pagamento la dimostrazione da parte dell'Appaltatore di non aver ricevuto sovvenzioni pubbliche, al fine di evitare "doppi pagamenti".

Infine, ma non ultimo, va rilevato che il documento non affronta, accanto alla questione dei costi/oneri della sicurezza, l'altro tema critico per le imprese, riguardante la necessità di riequilibrare il rapporto contrattuale alla luce degli ingenti danni da "sottoproduzione" che innegabilmente derivano dalla dilazione cui sarà sottoposta l'attività elementare di cantiere ed evidentemente, con essa, l'intero contratto.

Danni che non riguardano soltanto l'allungamento dei tempi di esecuzione, ma la necessità di rimodulare l'intera organizzazione dell'attività produttiva in funzione delle misure anti - Covid.

In tale direzione, appare necessario, se non doveroso, individuare un procedimento di riequilibrio del sinallagma contrattuale, in virtù dei pertinenti articoli del codice civile, cui l'art. 30 comma 8 (ultimo periodo) del Codice appositamente rinvia, che consenta di porre rimedio alla straordinaria esposizione in cui si è venuto a trovare l'operatore economico.

*9 luglio 2020*