

Cagliari, martedì 12 maggio 2020

Prot 770

alla c. a. Stim.mo Presidente della Regione Autonoma
della Sardegna
Dott. Christian Solinas

alla c.a. Stim.mo Assessore Regionale dei Lavori Pubblici
Avv. Roberto Frongia

e p.c. Consiglio Nazionale degli Ingegneri

Rete delle Professioni Tecniche della Sardegna

Assemblea dei Presidenti del Consiglio Nazionale
degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: Ripresa dei cantieri per opere pubbliche e private – richiesta parere ufficiale in ordine ad alcune criticità riscontrate

Stim.mi Presidente e Assessore,

Io scrivente Ordine degli Ingegneri di Cagliari chiede alla Regione Autonoma della Sardegna di esprimersi ufficialmente in ordine ad alcune criticità legate alla ripresa dei cantieri, sia per le opere pubbliche che private.

Come è noto, il “Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid – 19 nei cantieri”, emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nell’ultima revisione del 24 aprile 2020, assegna al Coordinatore per la Sicurezza in fase di Esecuzione (C.S.E.), in questa fase emergenziale, un ruolo di grande responsabilità. Segnatamente:

*“Il coordinatore per la sicurezza nell'esecuzione dei lavori, ove nominato ai sensi del Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, **provvede ad integrare il Piano di sicurezza e di coordinamento***

e la relativa stima dei costi. I committenti, attraverso i coordinatori per la sicurezza, vigilano affinché nei cantieri siano adottate le misure di sicurezza anti-contagio.

Detta previsione risulta ancora più gravosa per altra previsione normativa, ovvero quando disposto dal DL 17 marzo 2020, n. 18, "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19". Il comma 2 dell'art. 42 parrebbe assimilare l'accertata infezione da coronavirus a casistica di infortunio sul lavoro:

Art. 42 - (Disposizioni INAIL)

2. Nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS- CoV-2) in occasione di lavoro, il medico certificatore redige il consueto certificato di infortunio e lo invia telematicamente all'INAIL che assicura, ai sensi delle vigenti disposizioni, la relativa tutela dell'infortunato...

In buona sostanza le Linee guida del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti pongono in capo al C.S.E. notevoli responsabilità in termini di attuazione e vigilanza dei protocolli COVID-19. Diversamente da quando stratificato nelle norme e, in particolare, esplicitamente previsto dal DLgs 81/08, al Coordinatore, che dovrebbe assolvere ad un ruolo di alta vigilanza, verrebbero assegnate mansioni di sorveglianza sanitaria, che invece sono usualmente in capo al datore di lavoro, coadiuvato dal proprio medico competente.

Il decreto "Cura Italia" classifica poi l'infezione COVID-19 alla stregua di un infortunio professionale. In definitiva, per il combinato disposto delle due norme, se un lavoratore dovesse contrarre il virus in cantiere, si aprirebbe un quadro di responsabilità civili e penali di grande delicatezza per i professionisti citati.

Stiamo denunciando da tempo, a livello regionale e nazionale, l'insensatezza di queste recenti previsioni normative. L'infezione da SARS-CoV-2 non può ragionevolmente intendersi come un rischio specifico del singolo luogo di lavoro; si tratta piuttosto di un fenomeno pandemico che non può essere arginato in singoli microambiti come le realtà dei cantieri, ma attraverso politiche regionali, nazionali e continentali. In punta di diritto si potrebbe persino obiettare sull'opportunità di revisionare in questa fase le originarie valutazioni del rischio. Le disposizioni sul contenimento del contagio ed i protocolli sui cantieri dovrebbero difatti discendere esclusivamente da organismi internazionali riconosciuti come l'OMS, nazionali come l'ISS e l'INAIL, da disposizioni governative e, con limiti di competenze, Regioni ed Enti Locali.

È equa la previsione che il C.S.E. rivesta un ruolo di controllo, ma alla stregua delle forze dell'ordine, che vigilano nelle nostre città sulla corretta attuazione delle previsioni nazionali, regionali e locali. Tuttavia anche l'applicazione fedele del protocollo e l'alta vigilanza posta dal C.S.E. non può portare ad una condizione di rischio zero; si aggiunga a questo l'evidenza di recenti studi scientifici che confermano rilevanti quote di contagio in capo ad asintomatici, nonché alla parziale affidabilità di test sierologici e tamponi.

L'aver invece individuato il coordinatore come principale responsabile nella prevenzione del contagio in cantiere e inquadrato questo come infortunio professionale, di fatto crea un'aspettativa di risoluzione assoluta del rischio ed assegna ai tecnici responsabilità non giustificate. Operando una similitudine con la fattispecie precedente, si potrebbe individuare nelle forze dell'ordine responsabilità specifiche qualora si diffondesse il virus tra la cittadinanza. Si tratta di un nesso

causale troppo forte ed infondato per permettere che venga perpetrato attraverso previsioni normative.

Occorre inoltre notare che tutti siamo al corrente di quanto la stessa comunità scientifica sia impreparata rispetto a questa tematica. Quotidianamente assistiamo a dibattiti tra esimi scienziati che sostengono tesi anche antitetiche.

Mentre le strategie governative e regionali sono state improntate alla sana prudenza, dettata dalla scarsa conoscenza del virus, mai omessa nei comunicati e dibattiti pubblici, l'unica certezza nei dispositivi normativi emanati sembrerebbe proprio nell'individuare responsabilità specifiche delle figure tecniche dei cantieri.

È un nesso causale ancora più forte perché nei cantieri, anche nel rigoroso rispetto del protocollo e del P.S.C., non si può eliminare il rischio di contagio. Le Linee guida del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti individuano peraltro adempimenti che in buona misura non sono di semplice attuazione o comunque non secondo quanto prescritto. Sia per la carenza di dispositivi di protezione individuale e attrezzature nel mercato (mascherine, guanti monouso, liquidi per la sanificazione etc), sia per la poca chiarezza delle procedure (a mero titolo esemplificativo modalità e frequenza delle sanificazioni).

Insomma, si pretendono dai Coordinatori della Sicurezza e dai tecnici in generale competenze ben oltre la propria formazione professionale, persino in ambito medico, molto superiori a quelle che la stessa comunità scientifica mondiale ha dimostrato di avere in questa fase della pandemia.

In virtù di quanto sopra si chiede pertanto che la Regione emani quanto prima delle direttive specifiche per i cantieri, che forniscano peraltro una lettura corretta e coerente del quadro delle responsabilità dei cantieri e dei luoghi di lavoro, anche alla luce delle reali disponibilità di strumenti e attrezzature nel territorio regionale e non in ragione di procedure astratte e non in linea con le reali condizioni del mercato.

Si chiede inoltre di avanzare, nell'ambito dei contatti istituzionali col Governo e della Conferenza Stato Regioni, esplicita richiesta di chiarimento in ordine alle responsabilità specifiche dei Coordinatori della Sicurezza, per ristabilire un quadro di serenità e certezza che ora viene meno e che rimuoverebbe molti ostacoli alla ripartenza del settore.

Infine un tema di pari importanza.

Con recente nota prot. n. 1653/GAB del 24/04/2020 l'Assessore Regionale in indirizzo ha chiesto alle Amministrazioni Regionali di considerare negli appalti in essere *“ulteriori e specifiche procedure necessaria a garantire la sicurezza sul lavoro, determinando i maggiori costi da sostenere per specifici DPI e/o le attività di contenimento dei rischi, le procedure e gli ulteriori apprestamenti che risulteranno necessari ... Ai fini della copertura finanziaria dei maggiori oneri, le stazioni appaltanti potranno ricorrere alle risorse facenti parte delle somme a disposizione nel quadro economico dell'opera, in quanto si ritiene che ricorrano nella fattispecie le ipotesi di cui all'art. 106, comma 1, lettera c), del DLgs 50/16”*.

La questione non è di semplice risoluzione. In linea di principio gli “oneri” aggiuntivi non dovrebbero costituire ulteriore impegno economico per i contratti in essere, ma costituiscono ulteriore adempimento del datore di lavoro per la sorveglianza sanitaria della propria impresa. I DPI devono infatti essere compensati nell'ambito degli appalti esclusivamente per il coordinamento e limitazione delle interferenze, qualora costituiscano nuovi “costi” della sicurezza.

Se il Governo si è limitato disporre il riconoscimento degli ulteriori costi legati all'attuazione dei

protocolli di sicurezza, le Regioni stanno affrontando concretamente la questione con ottiche piuttosto differenti e talvolta fuorvianti.

La Regione Campania (BURC n. 101 del 5 Maggio 2020) ha approvato il Prezzario regionale dei Lavori Pubblici anno 2020 ed ha introdotto indicazioni operative in ordine ai costi della sicurezza connessi allo stato di emergenza COVID-19:

“Per i cantieri i cui contratti risultano in fase di stipula e/o in corso di efficacia per il periodo di Emergenza COVID-19 come dichiarato dal Consiglio dei Ministri con Delibera del 31.01.2020, il Coordinatore della Sicurezza in fase di Esecuzione provvede all'aggiornamento del Piano di Sicurezza e Coordinamento con l'individuazione delle ulteriori e specifiche procedure necessarie a garantire la sicurezza sul lavoro, determinando i maggiori costi da sostenere per specifici DPI e/o attività di contenimento dei rischi non necessari nelle normali condizioni procedurali di lavoro in assenza di dette circostanze emergenziali.

I maggiori costi da inserire nel Piano della sicurezza e Coordinamento è determinato dai costi effettivi dei DPI e/o delle Attività di contenimento da svolgere con la maggiorazione del 15% per spese generali e sono evidenziati in uno specifico Capitolo del Computo della Sicurezza.

L'importo di detti costi non è soggetto a ribasso.

Il riconoscimento di detti costi all'Appaltatore resta subordinato alla presentazione di idonea documentazione di acquisto o di idonea documentazione relativa alle attività di contenimento dei rischi, con il riconoscimento del 15% a titolo di spese generali sostenute per tali attività.

La copertura economica di detti eventuali maggiori "costi" sarà garantita dalla voce "Imprevisti" del Quadro Economico finanziato dell'intervento se presenta sufficiente capienza, ovvero dalle economie derivanti dalla rimodulazione delle somme a disposizione dell'amministrazione del medesimo Quadro economico, implementando la richiamata voce "Imprevisti".

Analogamente la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha definito un Elenco Prezzi approvato dalla Giunta Regionale nella seduta del 8 maggio 2020, dedicato ai Costi della Sicurezza attinenti in via esclusiva l'emergenza COVID-19. L'elenco è accompagnato da una nota esplicativa, della quale si condividono diversi contenuti e che si riporta in stralcio a seguire:

“... va precisato fin da subito (e un tanto è chiaramente ribadito anche nelle premesse dei Prezzi emessi dalla Regione FVG) che le spese di sicurezza possono essere considerate di 2 tipi. Quelle che il coordinatore in fase di progettazione nell'elaborare il Piano di Sicurezza e Coordinamento è tenuto a stimare in ossequio a quanto prescritto nel d.lgs 81/2008, puntualmente elencate e disciplinate nell'allegato XV, punto 4, dette “Costi della Sicurezza” o anche “Costi contrattuali”, rappresentative della “ingerenza” del committente nelle scelte esecutive delle imprese, e quelle definite “oneri di sicurezza aziendali”, non riconducibili al Piano di Sicurezza ma alle spese afferenti all'esercizio dell'attività di impresa svolta da ciascun operatore

economico (detti anche in giurisprudenza “costi ex lege” o “costi propri”), riconducibili alle spese generali e quindi non rientranti nelle valutazioni del Coordinatore per la Sicurezza (a titolo meramente esemplificativo: oneri per predisposizione ed aggiornamento dei POS, oneri del Medico competente, oneri dei DPI non interferenziali o non specificatamente previsti dal

Coordinatore, oneri di formazione e addestramento, etc).

Il Prezzario di cui trattasi contiene elementi utili alla definizione dei Costi di sicurezza del PSC e per tale motivo non ricomprende voci che vengono considerate oneri di sicurezza aziendali.”

Ancora:

“...è chiaro che esistono altri gravami materiali in conseguenza di Covid-19, a cui corrispondono spese o riduzione di livelli produttivi a carico dell’impresa, tuttavia il Coordinatore per la sicurezza è chiamato a valutare solo quanto di sua competenza, cioè quanto espressamente riconducibile al concetto di “Costo della Sicurezza”, anche per ciò che attiene al contenimento del contagio”.

Infine altra pubblicazione sul tema, probabilmente la più completa, è la DGR n. 248 del 07/05/2020 della Regione Abruzzo. I documenti allegati alla delibera, “Nuovo Prontuario: Prezzi Informativi delle Opere Edili nella Regione Abruzzo. Approvazione prospetto: Appendice COVID-19 al Prezzario Abruzzo 2020 secondo l’Art. 5, co. 6, della L.R. 06/04/2020 n. 9”, contengono elementi di grande interesse, oltre ad aspetti più critici.

Tra questi ultimi rientrano le previsioni di cui alla categoria a), ovvero “INCREMENTI PERCENTUALI VOCI ESISTENTI”, che introducono elementi di forte incertezza e lasciati alla soggettività del singolo cantiere e responsabile univo del procedimento. Si propone un incremento delle voci di contratto (negli appalti in essere) e dei prezzi del vigente listino regionale (nelle progettazioni in essere), che va da un minimo del +2,23% ad un massimo del +9,31%, compreso nel più ampio intervallo del $\pm 30\%$ previa congrua motivazione. Il possibile incremento dei costi viene giustificato in relazione con l’incidenza della manodopera, valore indicato dal listino in vigore per ogni singolo prezzo. Si tratta di una previsione che delinea evidenti criticità e possibili irregolarità contabili, poiché introduce incrementi lineari che rischiano di paralizzare l’intero settore delle opere pubbliche, anche per incapienza dei quadri economici.

Si aggiunga che molte opere sono soggette a rendicontazioni e verifiche sovraregionali, che potrebbero non riconoscere la congruità di varianti giustificate da tale previsione, col rigetto degli stati finali e dei conseguenti collaudi.

Sicuramente più condivisibile la seconda parte, pur con prezzi talvolta non in linea col mercato, sia in difetto che in eccesso, che contiene un elenco esteso di voci e prezzi unitari. Quando vengono introdotti dispositivi di protezione viene esplicitata una considerazione che dovrebbe guidare, a nostro avviso, anche le determinazioni della nostra Regione, ovvero: “*Trattasi di dispositivo di protezione individuale (onere aziendale) che potrebbe ricondursi a dispositivo di protezione collettivo (costo della sicurezza) qualora il CSE o CSP dovessero ritenere che, per lo specifico cantiere, lo stesso dispositivo è necessario per contenere il contagio COVID-19 per lavorazioni interferenti.*”

Con tali premesse e riferimenti si chiede pertanto che la Regione emani quanto prima una linea interpretativa con un aggiornamento del prezzario Regionale, che contribuisca ad inquadrare correttamente le responsabilità delle figure coinvolte nel cantiere (si veda specifica FVG), e definisca con chiarezza i prezzi delle misure integrative e le modalità di previsione (si veda FVG e Abruzzo).

Il tema è pressante perché sia le Regioni che il Governo hanno previsto importanti stanziamenti economici per consentire alle aziende di integrare le proprie dotazioni di sicurezza (ad es. c.d. #CuraItalia Incentivi di Invitalia) e, in difetto di direttive, si potrebbe incorrere nel rischio di prevedere il pagamento doppio di dispositivi di protezione, ovvero con finanziamento dedicato e nell’ambito

dei costi della sicurezza del cantiere.

L'Ordine scrivente, il Centro Studi e le Commissioni Tecniche, come consuetudine, sono a disposizione per assistere e confrontarsi gli esperti del Servizio LLPP che si occupano del Prezzario Regionale, per pervenire ad un testo efficace e condiviso.

In attesa di riscontro, si porgono
Distinti saluti.

Cagliari, martedì 12 maggio 2020

Il Consigliere Segretario
Ing. Stefano Zuddas



Il Presidente
Ing. Sandro Catta

