PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 23 - numero 4911 di Martedì 13 aprile 2021

Costi e oneri della sicurezza: cosa cambia con l'emergenza COVID-19?

Come distinguere costi e oneri della sicurezza? Come computare i costi anticovid? Come integrare il PSC e cosa accade per i contratti in essere? Qual è l'impatto della pandemia sui cantieri? Ne parliamo con l'Ing. Andrea Galli, GdL Sicurezza CNI.

Brescia, 13 Apr ? Le conseguenze dell'impatto della normativa emergenziale in materia COVID-19 sui **cantieri edili** non riguardano solo l'uso dei DPI, il distanziamento interpersonale, la misurazione della temperatura o, come più volte ricordato, il nuovo ruolo del coordinatore alla sicurezza. Un altro tema su cui necessita fare chiarezza e fornire utili indicazioni, per quanto riguarda la salute e la sicurezza, è quello relativo ai **costi della sicurezza**.

Nella nostra recente intervista all'Ing. Stefano Bergagnin (" Edilizia e COVID-19: caratteristiche e criticità del protocollo condiviso"), si è ricordato, ad esempio, come nei cantieri all'inizio della pandemia c'è stato un confronto notevole "*per capire come identificare correttamente costi che in qualche modo andavano computati nel PSC e quali invece non potevano ritenersi corsi ma semplicemente oneri che l'impresa si doveva si trovava costretta ad affrontare a tutela dei propri lavoratori in relazione al covid*".

Per approfondire il tema dei **costi della sicurezza** e fornire varie informazioni sulla gestione dei cantieri edili durante l'emergenza COVID-19 abbiamo intervistato l'Ing. **Andrea Galli** (Ordine Ingegneri Perugia - componente del gruppo di lavoro Sicurezza del Consiglio Nazionale degli Ingegneri - CNI), che ha partecipato al convegno online (Ambiente Lavoro 2020 - 2 dicembre 2020) "**CANTIERI: come cambia la gestione nel periodo di emergenza SARS-CoV-2**" con una relazione dal titolo "**Costi e oneri della sicurezza: cosa cambia in relazione alle procedure anticovid**".

Cosa sono i costi della sicurezza e come si distinguono dagli oneri della sicurezza? Cosa si intende quando si indica che i costi non sono soggetti a ribasso?

Nella normativa emergenziale, nei decreti o nei protocolli allegati si accenna al tema dei costi della sicurezza?

I costi che derivavano dalle misure di precauzione per l'emergenza COVID-19 devono essere computati come costi o oneri? Quali sono le criticità relative all'adozione/integrazione del protocollo aziendale e alle successive integrazioni al PSC? Cosa accade per i contratti in essere?

Che funzione hanno le "Linee di indirizzo sicurezza e salute nei cantieri di opere pubbliche in emergenza Covid-19"?

Qual è stato l'impatto della pandemia sui costi e sugli oneri della sicurezza?

Ricordiamo il significato di alcuni **acronimi** utilizzati nell'intervista:

- RUP: Responsabile Unico del Procedimento
- POS: Piano Operativo di Sicurezza

- PSC: Piano di Sicurezza e Coordinamento
- CSE: Coordinatore in materia di Sicurezza e salute durante la Esecuzione dell'opera

Questi gli argomenti trattati nell'intervista:

- La normativa e le informazioni sui costi e gli oneri della sicurezza
- La pandemia, la computazione dei costi anti-Covid e le linee di indirizzo
- L'integrazione del PSC, i contratti in essere e la definizione dei costi
- L'impatto dell'emergenza COVID-19 e il futuro della gestione dei cantieri

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0703] ?#>

La normativa e le informazioni sui costi e gli oneri della sicurezza

Prima di entrare nel tema dell'intervista e di parlare di cosa sta accadendo oggi con l'emergenza COVID-19, vediamo di ricordare cosa sono i costi della sicurezza, che funzione hanno e come si distinguono dagli oneri della sicurezza...

Andrea Galli: La domanda va direttamente al centro del problema, ma per meglio rispondere si deve fare una digressione sull'origine normativa che ha generato i Costi della Sicurezza.

Il D.Lgs. 494/96 prima ed il D.Lgs. 81/08 poi (norme principi in materia di sicurezza cantieristica) da una parte ed il DPR 207/10 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice degli Appalti) dall'altra, rappresentano le **normative di riferimento** per la tematica in questione.

Il **D.Lgs. 81/08** è stata una **vera innovazione normativa e procedurale** nel percorso di identificazione di quei maggiori importi che caratterizzano un appalto ed insieme al **DPR 207/10** ha prodotto adempimenti normativi tanto per le stazioni appaltanti che per gli operatori economici, andando incontro alle esigenze economiche delle imprese che devono garantire al meglio la tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Ma torniamo alla domanda, cosa sono i Costi e gli Oneri della Sicurezza; i **Costi della Sicurezza** sono tutti gli importi quantificati analiticamente rappresentanti le misure di sicurezza derivanti da una scelta progettuale del Coordinatore della Sicurezza, da lui indicati nel PSC, mentre gli **Oneri della Sicurezza** sono importi sostenuti dal Datore di Lavoro dovuti alle misure obbligatorie per legge per la gestione del rischio proprio connesso all'attività svolta e alle misure operative gestionali.

Cosa si intende quando si dice che i costi della sicurezza non sono soggetti a ribasso?

E se i costi della sicurezza sono quantificati per mezzo di prezziari regionali, questa differenza tra i prezziari non può creare difficoltà nella stima dei costi?

A.G.: I **costi della sicurezza** servono per poter garantire all'impresa il riconoscimento economico relativo alla messa in opera di misure di prevenzione e protezione a tutela dei rischi interferenziali o comunque quei rischi legati alla gestione del cantiere e dovuti alle scelte del Committente e/o del Coordinatore della Sicurezza.

Premesso ciò appare dunque evidente che l'impresa dovendo tutelare la salute e la sicurezza dei propri lavoratori e comunque di terzi soggetti interferenti con il cantiere, non può e non deve vedersi riconoscere tali misure ridotte del ribasso d'asta, poiché rappresentano obblighi *ex contractu*.

Analogamente con lo stesso principio non è altrettanto corretto che tali importi siano incrementati per effetto dell'utile d'impresa.

Con riferimento, invece, alla definizione dei prezziari, appare evidente e normale che i prezzi siano identificati localmente dalle regioni o dalle grandi stazioni appaltanti, considerata la **variabilità** e la **differenza economica delle forniture** nel nostro paese.

La pandemia, la computazione dei costi anti-Covid e le linee di indirizzo

Veniamo all'emergenza COVID-19. Nella normativa emergenziale, nei decreti o nei protocolli allegati si accenna al tema dei costi della sicurezza?

A.G.: Il **protocollo d'intesa** sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali insieme alle grandi stazioni appaltanti e le principali confederazioni sindacali (prima DPCM 19/03/2020, poi DPCM 17/05/2020) al suo interno fa riferimento alle modalità di attuazione delle misure anticontagio da Covid-19 provvedendo anche a stabilire quali possano essere le procedure da attuare e le incombenze a carico dei Datori di Lavoro e dei Coordinatori della Sicurezza.

Il protocollo riporta l'**obbligo in capo al Coordinatore della Sicurezza di integrare i Costi anticontagio**, ma solo con la pubblicazione delle Linee di indirizzo nell'ambito di ITACA, Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, organo tecnico delle Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in materia di contratti pubblici, sono state definite **indicazioni operative** finalizzate a supportare il committente pubblico (e per analogia ed estensione il committente privato) nel gestire il cantiere durante la fase emergenziale dovuta alla pandemia da Covid-19 e garantire dunque la salute e la sicurezza dei soggetti presenti in cantiere.

Le pongo una delle domande che, immagino si saranno posti molti coordinatori. I costi che derivavano dalle misure di precauzione per l'emergenza COVID-19 devono essere computati come costi o oneri?

A.G.: Questa è una domanda tanto facile quanto complessa, e la risposta è una: **dipende**.

Ricordando la definizione dei Costi e degli Oneri della Sicurezza, si può affermare che potranno essere ricompresi tra i **Costi antiCovid** quei **presidi derivanti da scelte tanto della Committenza quanto del Coordinatore per mezzo del PSC**, per contro saranno ricompresi nell'importo di lavoro come **oneri della sicurezza** tutti quei **presidi che derivano dalla tipologia di**

attività lavorativa che l'impresa mette in campo, ovvero quei dispositivi che comunque, indipendentemente dalla pandemia, il datore di lavoro avrebbe predisposto per evitare che i lavoratori mettessero a repentaglio la loro salute e sicurezza nel posto di lavoro.

Anche il MIT (Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili) in risposta al **primo quesito del Parere MIT 667** del 05/07/2020 partendo dal presupposto che ciò che è Onere della Sicurezza è da ritenersi incluso nei prezzi da prezziario e pertanto a carico dell'impresa così come previsto dall'art. 32 del DPR 207/2010, ritiene che le misure atte alla gestione necessaria al fine di contrastare il contagio da COVID-19 siano da considerarsi Costi della Sicurezza così come da sua definizione.

L'anno scorso sono state pubblicate le "Linee di indirizzo sicurezza e salute nei cantieri di opere pubbliche in emergenza Covid-19" elaborate nell'ambito di Itaca e approvate dalla Conferenza delle Regioni. Che funzione hanno avuto queste linee di indirizzo?

A.G.: Le linee di indirizzo si inseriscono all'interno del quadro normativo emergenziale come strumento indispensabile per tutti gli operatori di settore, partendo dai professionisti e le stazioni appaltanti passando per gli operatori economici; servono principalmente come riferimento alle Regioni e comunque a quelle strutture che definiscono i Prezziari, ad esempio si può menzionare ANAS, RFI, Autostrade etc etc

In particolar modo il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in materia di contratti pubblici si articola in **due parti**, la parte contenente prime indicazioni in materia di sicurezza e salute nei cantieri, così come definite dalla vigente normativa, ed una parte, la seconda in allegato, contenente un elenco di voci delle misure "**antiCOVID-19**" che rappresenta un utile riferimento per le pubbliche amministrazioni committenti, al fine di poter stimare i costi e gli oneri per la sicurezza nei cantieri.

L'integrazione del PSC, i contratti in essere e la definizione dei costi

Nella sua relazione lei si è soffermato sulle procedure da mettere in atto, in tempi di pandemia, riguardo all'adozione/integrazione del protocollo aziendale e alle successive integrazioni del PSC. Possiamo descriverle soffermandoci sulle principali difficoltà relative all'emergenza COVID-19?

A.G.: Questa sicuramente è una domanda cruciale che è stata al centro d'interesse dei Professionisti e di conseguenza dei RUP e dei Datori di Lavoro; le linee di indirizzo servono, a dispetto del Protocollo d'intesa, nel **ricentrare la procedura normativa** delineata dal Titolo IV del DLgs. 81/08, tenendo conto della procedura operativa e normativa da mettere in atto nella definizione dell'applicazione del Protocollo antiCovid nei Cantieri edili.

Infatti il Datore di lavoro provvede, con le rappresentanze sindacali, all'**adozione/integrazione del protocollo aziendale per la sicurezza dei lavoratori**, ai sensi dell'allegato 13 del DPCM del 17/05/2020, dunque il Protocollo aziendale dovrà essere trasmesso dal datore di lavoro al RUP che, a sua volta, lo trasmetterà al CSE e al DL, che potrà utilizzarlo ai fini dell'**integrazione del Piano di Sicurezza e Coordinamento** (PSC).

Il CSE, a questo punto, integra il PSC così come definito all'Allegato XV del D.Lgs. 81/08 e attua scelte progettuali ed organizzative conformi al Protocollo di cui all'Allegato 13 del DPCM del 17 maggio 2020, infine il datore di lavoro redige l'integrazione al POS in conformità al proprio protocollo aziendale, ai sensi dell'allegato 13, ed ai contenuti del PSC prodotto dal CSE.

Nella relazione lei ha citato alcuni pareri del MIT relativamente ai contratti in essere. Faccio riferimento ad un quesito a cui ha risposto il MIT: si può procedere con una modifica dei contratti con riferimento a quanto indicato nell'art. 106 del codice degli appalti?

A.G.: Il MIT con Parere 667 del 5/7/2020 è stato esplicito e lapidario, infatti qualora vi siano contratti in essere non c'è possibile di scelta, a meno di una scelta del RUP di sospendere i lavori ai sensi dell'art. 107 c. 2 del D.Lgs. 50/2016, si può procedere alla modifica dei procedimenti amministrativi relativi ad appalti pubblici in essere considerando la modifica legata ai Costi Covid come "variante in corso d'opera" ex art. 106 c. 1 D.Lgs. 50/2016.

In particolar modo, in funzione di quale che sia lo stato di avanzamento della procedura di gara si potrà definire una **soluzione applicativa diversa**, ovvero:

Per procedure di gara per le quali è stata predisposta l'aggiudicazione con conseguente contratto stipulato o da stipulare o per procedure di gara per le quali è stata già presentata l'offerta ed è stata avviata la fase di valutazione si potrà applicare l'art. 106 c. 1 lettera c) ovvero l'art. 106 c. 2 (varianti in corso d'opera; i contratti possono essere modificati anche senza necessità di una nuova procedura);

Per procedure di gara per le quali è stato pubblicato il bando ed è in corso il termine di presentazione delle offerte o per procedure di gara da bandire sulla base di un progetto validato si potrà applicare l'art. 106 c. 1 lettera a) (in aumento mediante apposite integrazioni dei documenti di gara e conseguenti attività di pubblicità);

Infine per interventi per i quali è in corso la progettazione o deve essere avviata, la progettazione deve essere aggiornata alla situazione emergenziale in atto, ma per far fronte all'eventuale mutamento delle condizioni derivanti dal superamento dell'emergenza può essere prevista l'introduzione di una clausola ex art. 106 lett. "a" del D.Lgs 50/16, al fine di rivedere in diminuzione l'importo da corrispondere all'aggiudicatario.

Lei nella relazione ha fornito una guida nell'utilizzo dell'elenco contenuto in allegato alle linee guida approvate dalla Conferenza delle Regioni. Cosa contiene questo elenco e come può operativamente essere utilizzato dagli operatori per la stima dei costi e degli oneri per la sicurezza nei cantieri?

A.G.: L'elenco a cui si fa riferimento e che costituisce la seconda parte delle " Linee di indirizzo sicurezza e salute nei cantieri di opere pubbliche in emergenza Covid-19" è uno strumento di duplice scopo, è di utilità tanto delle Regioni e comunque di quegli enti che predispongono dei prezziari di riferimento per gli appalti pubblici, quanto delle stazioni appaltanti committenti nella scelta e definizione dei costi delle misure di prevenzione e protezione antiCovid da mettere in atto.

Infatti, gli enti che predispongono i prezziari di riferimento possono tener conto dell'elenco riportato in allegato alla linea di indirizzo al fine di poter predisporre un'integrazione al prezziario stesso; mentre per gli operatori di settore (ovvero RUP, Coordinatori e Datori di Lavoro) il documento della Conferenza delle Regioni diventa un indirizzo nel momento della definizione del Computo (ovvero della Contabilità) dei Costi della Sicurezza, per poter meglio definire se le misure effettivamente messe in campo per contrastare il contagio da Covid-19 dovranno essere annoverate tra i Costi piuttosto che tra gli Oneri della Sicurezza.

L'impatto dell'emergenza COVID-19 e il futuro della gestione dei cantieri

In definitiva qual è stato l'impatto della pandemia sui costi e sugli oneri della sicurezza in questi mesi? Sono necessari futuri documenti e linee di indirizzo per aiutare i coordinatori e l'integrazione dei vari piani di sicurezza?

A.G.: L'impatto della pandemia, e l'attuazione del Protocollo anticontagio, ha prodotto evidenti **incrementi di spese legati alla gestione anticontagio**, ma è altresì bene ricordare che alle imprese potrebbero essere state erogate "extra somme" per sovvenzioni e contributi pubblici, in tali situazioni, all'atto del pagamento dei Costi della Sicurezza sarebbe bene richiedere la dimostrazione da parte dell'Appaltatore di non aver ricevuto sovvenzioni pubbliche, al fine di evitare "doppi pagamenti".

Detto ciò, è comunque fondamentale chiarire che l'OMS nel momento in cui ha definito pandemia l'emergenza sanitaria dovuta al contagio da Covid-19, ha prodotto uno spostamento del rischio biologico di contagio da Covid-19 a rischio per tutta la popolazione; è proprio in questa situazione che si inseriscono sia il protocollo ministeriale che le linee di indirizzo della Conferenza Regionale nella gestione anticontagio dei cantieri edili.

E' quindi ormai chiaro dal punto di vista normativo che **il Covid-19 non è un rischio proprio dell'impresa nella sua normale attività lavorativa** ma è un contesto ambientale che dall'11 marzo 2020 (dichiarazione di pandemia) coinvolge ed investe tutti i settori produttivi, edilizia compresa; oggi il Covid-19 ha prodotto una emergenza economica oltrechè sanitaria investendo l'intero panorama mondiale, ma una volta che con la vaccinazione si potrà auspicabilmente arrivare all'immunità di gregge si dovrà plausibilmente tornare a definire nuove modalità di gestione delle realtà aziendali e cantieristiche.

Ci si può immaginare che le misure anticontagio o scompariranno definitivamente o diventeranno per ogni cittadino (anche in qualità di lavoratore) una **consuetudine personale e sanitaria** da attuare in tutti i contesti quotidiani.

Vedremo come evolverà la situazione emergenziale per poter meglio calibrare il comportamento da tenere e conseguentemente capire se sarà necessario un nuovo documento normativo.

Appare comunque evidente che anche gli Ordini Professionali del settore tecnico (Ingegneri, Geometri, Architetti etc..) dovranno essere preliminarmente coinvolti dal mondo politico, poiché sono tra i principali attuatori delle misure tecniche nella gestione della sicurezza aziendale e di cantiere.

Articolo e intervista a cura di Tiziano Menduto

 Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

www.puntosicuro.it