

Contenimento del Covid-19 nei cantieri e compiti del CSE

Il Protocollo condiviso di cui all'Allegato 13 del d.P.C.M. 17 maggio 2020

di Beatrice Armeli

“ Le previsioni contenute nel Protocollo di cui all'Allegato 13 del d.P.C.M. 17 maggio 2020 si indirizzano a committente, direttore dei lavori, CSE, oltre che al datore di lavoro preposto e ai lavoratori di tutte le imprese operanti in cantiere. Analizziamo di seguito quali ulteriori compiti di dettaglio il CSE è tenuto ad adempiere, comunque nell'ambito delle funzioni generali descritte dall'art. 92 del Testo Unico, ai fini del contenimento del Covid-19 nei cantieri, riportando le previsioni del Protocollo condiviso, alla luce della prassi corrente. ”

1. Inquadramento

Al fine di contrastare la diffusione del virus Covid-19, si è imposta l'adozione di particolari misure di prevenzione, da applicarsi, oltre che nei luoghi di lavoro in generale, anche specificatamente nei cantieri, andandosi così, in un qual modo, ad integrare le regole volte alla gestione della sicurezza per tale ambiente di lavoro, come raccolte nel d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (*“Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro”*) e nei relativi Allegati. Il 14 marzo 2020 è stato quindi firmato, da Governo e parti sociali, il Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, relativo a tutti i settori produttivi, il cui contenuto è stato integrato in data 24 aprile 2020 e successivamente aggiornato in data 6 aprile 2021, tenendo conto dei vari provvedimenti adottati dal Governo, e in particolare del d.P.C.M. del 2 marzo 2021, nonché di quanto emanato dal Ministero della salute.

Già, comunque, con il d.P.C.M. del 26 aprile 2020, che

ha consentito la riapertura dei cantieri dopo il c.d. *lock-down*, si sono definite le modalità da attuarsi nell'ambito della ripresa delle lavorazioni. Nel dettaglio, è nell'Allegato 7 del predetto d.P.C.M. che si ritrova la prima **regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri**, oggetto di apposito Protocollo, anch'esso condiviso tra Governo, rappresentanze delle imprese e sindacati, le cui disposizioni rappresentano una *“specificazione di settore”* rispetto alle previsioni generali contenute nel Protocollo del 2020 relativo agli ambienti di lavoro.

L'Allegato 7 del d.P.C.M. del 26 aprile 2020 è divenuto poi Allegato 13 nel d.P.C.M. del 17 maggio 2020. È dunque a quest'ultimo che, a tutt'oggi, occorre riferirsi per indagare quali misure anti-contagio siano state previste, con *“la logica della precauzione”* e in attuazione delle prescrizioni del legislatore e delle indicazioni dell'Autorità sanitaria, per gestire la sicurezza nei cantieri al tempo della pandemia, indirizzandosi le stesse *“ai titolari del cantiere e a tutti i subappaltatori e subfornitori presenti nel medesimo cantiere”*. In sostanza, le previsio-

ni contenute nel Protocollo – che, in quanto inglobato in un allegato del decreto del Presidente del Consiglio, assume a rango di fonte secondaria – si indirizzano a committente, direttore dei lavori, CSE, oltre che datore di lavoro, preposto e lavoratori di tutte le imprese operanti in cantiere.

Utili, peraltro, nel dare compiuta operatività alle previsioni del Protocollo, sono le **linee di indirizzo** elaborate in seno ai diversi *stakeholder* coinvolti. Ne sono esempio:

- le *Procedure attuative* del Protocollo delineate dalla CNCPT (Commissione Nazionale Paritetica per la prevenzione infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro);
- le *Integrazioni* proposte dall'OICE (Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica) per la c.d. "fase 2" e la gestione della sicurezza nei cantieri;
- le *Linee di indirizzo*, recanti indicazioni operative per i cantieri di opere pubbliche, sviluppate nell'ambito di ITACA (Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, quale organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in materia di contratti pubblici).

È naturale che, in tale contesto, diversi interventi siano stati previsti a carico del CSE. Senonché alcuni di essi – perlomeno secondo quanto è dato leggere nel Protocollo di cui al menzionato Allegato – sono parsi, *in primis* agli stessi operatori del settore, come incombenze non ben definite e finanche eccessive rispetto alla posizione di garanzia ricoperta dalla figura in questione, preordinata a svolgere una funzione di "alta vigilanza"¹. Da qui, allora, la predetta – e tanto in voga – "soft law" (nata, in detto contesto, da un'interpretazione "bottom-up" di quelle prescrizioni convogliate nel rango secondario delle fonti del diritto), pare più che altro offrire una **lettura operativa del Protocollo "legislativamente orientata"**, così da rendere i "nuovi" compiti attribuiti al CSE maggiormente conformi al ruolo per esso disegnato dal d.lgs. 81/2008.

(1) Per approfondimenti sulla funzione di alta vigilanza del CSE, cfr. B. ARMELI, *Ruolo e Responsabilità del Coordinatore della Sicurezza nell'esecuzione dei lavori: lettura normativa e principi giurisprudenziali*, Maggioli Editore, e-book di prossima pubblicazione.

Senza dunque voler ripercorrere le procedure che i vari attori del cantiere sono chiamati a seguire al tempo della pandemia, pare in tale sede sufficiente limitarsi a menzionare quali ulteriori compiti di dettaglio il CSE è tenuto ad adempiere, comunque nell'ambito delle funzioni generali descritte dall'art. 92 del Testo Unico, ai fini del contenimento del Covid-19 nei cantieri, riportando le previsioni del Protocollo condiviso, alla luce della prassi corrente.

2. La figura del CSE nel Protocollo

L'obiettivo espressamente dichiarato dal documento in questione è quello di "fornire indicazioni operative finalizzate a incrementare nei cantieri l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento adottate per contrastare l'epidemia", muovendo dal presupposto che il virus Covid-19 rappresenta "un rischio biologico generico".

In detto frangente, **compito precipuo del CSE**, espressamente puntualizzato dal Protocollo, è quello di **integrare il PSC e la relativa stima dei costi**. Lo stesso documento, tuttavia, richiama più volte la figura del CSE, attribuendogli (talvolta indirettamente) ulteriori incombenze.

Anzitutto, è da osservarsi come nel Testo Unico manchi una definizione di "rischio biologico", parlandosi invece di "agenti biologici classificati", il cui elenco è contenuto nell'Allegato XLVI, mentre il relativo segnale di rischio è riportato nell'Allegato XLV. Ad ogni modo, è indubbio che anche il virus Covid-19 rientri tra "gli agenti di cui è noto che possono provocare malattie infettive in soggetti umani" e, proprio per l'esposizione al rischio biologico, l'art. 279, comma 1, d.lgs. 81/2008 impone l'obbligo della "sorveglianza sanitaria".

È comunque l'attributo "generico" – al rischio che il Covid-19 rappresenta – che vale ad inquadrarlo entro lo spettro coperto dall'alta vigilanza del CSE. Inoltre, nonostante, nell'Allegato XV al Testo Unico mai si parli di "rischio biologico generico", con riferimento al contenuto minimo del PSC, si legge *sub* punto 2.1.2, lett. e), che quest'ultimo deve contemplare, *inter alia*, "le prescrizioni operative, le misure preventive e protettive ed i dispositivi di protezione individuale". E tra i c.d. DPI ben rientrano anche i mezzi anti-contagio attualmente previsti (come ad esempio le mascherine). Invero, detta previsione obbligatoria si pone "in riferimento alle in-

terferenze tra le lavorazioni”, posto che il presupposto di fatto per l’operare del CSE è proprio dato dalla presenza di un “rischio interferenziale”². Guardando però al concetto di interferenza – sino ad oggi elaborato dalla giurisprudenza che si è occupata della responsabilità del CSE – è chiaro come lo stesso sia stato ricondotto non solo al contatto rischioso tra lavoratori di imprese diverse che operano nel medesimo luogo di lavoro, ma anche alla coesistenza in un medesimo contesto di più organizzazioni³. Tanto basta per dar conferma che delle misure anti-contagio per contrastare la diffusione del virus Covid-19 deve occuparsi anche il CSE.

La questione, dunque, non attiene al “se”, quanto piuttosto al “come” detto soggetto se ne debba occupare, potendo in un qual modo apparire esorbitante la dichiaratoria del Protocollo, ordinatoria nell’affermare che “i committenti vigilano, attraverso i coordinatori per la sicurezza, affinché nei cantieri siano adottate le misure di sicurezza anti-contagio”. Risulta così sottinteso quel ruolo di “collaboratore” del committente, già da tempo attribuito al CSE⁴. Cionondimeno, è doveroso definire i confini dei compiti attribuiti a quest’ultimo, non potendo certo intendersi il CSE quale *alter ego* del committente/stazione appaltante, vista anche la tipicità della relativa responsabilità ai sensi del d.lgs. 81/2008. Di certo, a tale riguardo, non potendo configurarsi in capo al CSE un adempimento in termini di obbligazione di risultato, appare ragionevole considerare tale figura responsabile solo quando abbia omissso di istituire in cantiere (ovvero abbia istituito in modo solo formale o palesemente insufficiente) un sistema di verifica dell’attuazione delle misure anti-contagio, concretizzate nelle prescrizioni del PSC, e non già ogniqualvolta, pur in presenza di controlli, il risultato atteso non si sia realizzato, con diffusione del virus nell’ambiente di lavoro vigilato (e conseguente sospensione dei lavori).

Una seconda osservazione preliminare si impone. È vero che le misure previste dal Protocollo si indirizza-

no, in generale, ai vari attori del cantiere, anche se nel documento si parla – forse un po’ ambiguamente – di “titolari del cantiere”, come sopra esplicitato. Tuttavia, è altresì vero che sono, *in primis*, i datori di lavoro i soggetti chiamati ad adottare il Protocollo di regolamentazione all’interno del cantiere, applicando le specifiche misure di precauzione espressamente elencate. Nella prassi, si parla di:

- **protocollo anti-contagio di cantiere (PAC)**, di competenza del CSE, in quanto, riportando le precauzioni richieste a livello normativo, costituisce un’appendice al PSC;
- **protocollo aziendale anti-contagio (PAA)**, di competenza delle imprese esecutrici, in quanto, riportando le precauzioni richieste a livello normativo e adeguandosi a quelle previste nel PSC, costituisce un’appendice al POS.

Il CSE deve dunque restare deputato a svolgere unicamente la sua funzione di vigilanza “alta”, ponendo piuttosto oggi attenzione anche all’attuazione di quelle pre-definite misure anti-contagio che le imprese (non i lavoratori delle stesse) sono chiamate a implementare⁵, con la conseguenza che oggetto del controllo da parte del CSE è (solo) l’applicazione, da parte degli esecutori, delle disposizioni loro pertinenti contenute nel PSC e non di ogni possibile norma prevenzionale anti-Covid-19 (fatta salva la verifica circa l’osservanza delle disposizioni di cui agli artt. 94, 95, 96, 97, comma 1, d.lgs. 81/2008, secondo quanto espressamente disposto dall’art. 92, comma 1, lett. e) del medesimo Testo Unico).

Pertanto, gli interventi richiesti – in modo più o meno puntuale e direttamente o indirettamente – al CSE dal Protocollo condiviso (fonte secondaria del diritto), per essere legittimi, devono necessariamente essere ricondotti alle previsioni normative dettate dal Testo Unico, la cui ampia portata ne agevola comunque l’inserimento.

Ne consegue che il CSE:

- è tenuto ad integrare il PSC, alla luce delle misure per il contenimento del Covid-19, perché per legge, *ex art. 92, comma 1, lett. b)*, d.lgs. 81/2008, è già obbligato ad adeguare il piano di sicurezza in relazione all’evoluzione dei lavori (che giocoforza è

(2) *Ex multis*: Cass. pen., sez. IV, 10 dicembre 2020, n. 14179; Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 2018, n. 1777; Cass. pen., sez. IV, 1° febbraio 2018, n. 9167; Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2017, n. 34869; Cass. pen., sez. IV, 7 giugno 2016, n. 30557; Cass. pen., sez. IV, 17 giugno 2015, n. 44792.

(3) *V. ad esempio*: Cass. pen., sez. IV, 20 giugno 2018, n. 29514.

(4) *Cfr.* Cass. pen., sez. IV, 20 novembre 2009, n. 1490.

(5) Neppure potendo il CSE rappresentare l’*alter ego* del datore di lavoro.

- condizionata anche dagli eventi di forza maggiore, quale la pandemia in atto);
- deve vigilare affinché nei cantieri siano adottate le misure di sicurezza anti-contagio, perché per legge, *ex art. 92, comma 1, lett. a), d.lgs. 81/2008*, è già obbligato a verificare l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni loro pertinenti contenute nel POS (che per necessità devono essere adattati alle misure anti-virus), anche attraverso l'effettuazione di sopralluoghi;
 - necessita di essere consultato dai datori di lavoro che intendano integrare il piano di sicurezza con misure più incisive di quelle dettate dal Protocollo, perché per legge, *ex art. 100, comma 5, d.lgs. 81/2008*, è già destinatario delle proposte di integrazione al PSC da parte dell'impresa che si aggiudica i lavori, quando questa ritenga di poter meglio garantire la sicurezza nel cantiere sulla base della propria esperienza;
 - è tenuto a dare indicazioni in merito alla tipologia di mascherine utilizzabili in caso di difficoltà di approvvigionamento e alla sola finalità di evitare la diffusione del virus, perché per legge, *ex punto 2.1.2 lett. e) dell'Allegato XV al d.lgs. 81/2008*, è già tenuto a prescrivere nel PSC – in sede di adeguamento dello stesso, rispetto a quanto eventualmente previsto dal CSP – disposizioni riguardanti i dispositivi di protezione individuale;
 - necessita di essere avvertito in caso di presenza di una persona sintomatica in cantiere, affinché possa dare le disposizioni del caso (che certo non dovranno riguardare la persona sintomatica, la cui gestione è di competenza dell'autorità sanitaria, quanto piuttosto il procedersi o meno delle lavorazioni), perché per legge, *ex art. 92, comma 1, lett. f), d.lgs. 81/2008*, è già obbligato a sospendere, in caso di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato, le singole lavorazioni⁶;

(6) Anche l'OICE, nelle sue *Integrazioni*, generalizza nel senso che il mancato rispetto delle misure anti-contagio costituisce pericolo grave ed imminente. Pertanto, i verbali di sopralluogo redatti quotidianamente dal preposto sanitario di cantiere dovrebbero essere inviati al CSE, il quale invece effettua i sopralluoghi quando dallo stesso ritenuti necessari. Si ricorda infatti a riguardo che, più che la presenza fisica, che non è in sé necessariamente idonea a tutelare i lavoratori, rileva la gestione oculata del

- collabora con il datore di lavoro, nell'ambito di una più ampia cooperazione con il medico competente, al fine di consentire a quest'ultimo di integrare e proporre tutte le misure di regolamentazione legate al Covid-19 (questa, perlomeno, appare la lettura più confacente al ruolo del CSE della previsione dettata *sub punto 9 del Protocollo*), perché per legge, *ex art. 92, comma 1, lett. c), d.lgs. 81/2008*, è già obbligato ad organizzare tra i datori di lavoro la cooperazione e il coordinamento delle attività, oltre che la loro reciproca informazione.

2.1 L'integrazione del PSC: le misure di coordinamento

Premesso che l'esigenza di redigere un piano per la sicurezza trova il proprio completamento e la sua stessa ragion d'essere nella conseguente necessità di un rigoroso e continuo controllo in fase di esecuzione dei lavori in ordine all'esatto adempimento delle prescrizioni ivi contenute, il cui onere compete proprio al CSE, il principale intervento richiesto a quest'ultimo, in adeguamento alla regolamentazione anti-Covid-19, consiste nell'integrare, ed eventualmente modificare, le prescrizioni contenute nel PSC, in particolare (ancorché non solo), con riguardo alle misure di coordinamento. Oltre alle prescrizioni operative, alle misure preventive e protettive ed alle indicazioni riguardanti i dispositivi di protezione individuale, il PSC, infatti, detta altresì *"le misure di coordinamento relative all'uso comune da parte di più imprese e lavoratori autonomi, come scelta di pianificazione lavori finalizzata alla sicurezza, di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva"*, nonché *"le modalità organizzative della cooperazione e del coordinamento"*, secondo quanto rispettivamente previsto dalle lett. *f)* e *g)* del punto 2.1.2 dell'Allegato XV al Testo Unico. Chiaro è che dette prescrizioni, già contenute nel PSC redatto dal CSP, non possono non tenere conto della mutata situazione di fatto, richiedendo all'occorrenza un loro adeguamento, considerando che, secondo quanto indicato dal Protocollo condiviso:

- devono essere limitati al massimo gli spostamenti all'interno e all'esterno del cantiere, contingentando l'accesso agli spazi comuni anche attraverso la riorga-

cantiere, attraverso l'implementazione di tutte le misure di sicurezza normativamente imposte.

- nizzazione delle lavorazioni e degli orari del cantiere (come descritto nella premessa del Protocollo);
- in particolare, per l'accesso di fornitori esterni, devono essere individuate procedure di ingresso, transito e uscita, mediante modalità, percorsi e tempistiche pre-definite, al fine di ridurre le occasioni di contatto con il personale presente in cantiere (punto 2 del Protocollo); proprio a tale riguardo è richiesta espressamente un'integrazione in appendice nel PSC⁷;
 - è necessario l'uso delle mascherine e di altri dispositivi di protezione (guanti, occhiali, tute, cuffie, ecc.), qualora la lavorazione da eseguire in cantiere imponga di lavorare a distanza interpersonale minore di un metro e non siano possibili altre soluzioni organizzative (punto 5 del Protocollo); anche a tale riguardo è richiesta espressamente un'integrazione del PSC, oltre che della stima dei costi per la sicurezza, considerando tutti i dispositivi ritenuti necessari (v. *infra*, § 2.2);
 - l'uso degli spazi comuni deve essere contingentato (punto 6 del Protocollo); pertanto, a tale riguardo, è richiesta espressamente un'integrazione del PSC in riferimento all'uso degli spogliatoi, con possibilità di prevedere una turnazione dei lavoratori compatibilmente con le lavorazioni previste in cantiere;
 - la turnazione dei lavoratori, ove prevista, implica anche una riorganizzazione del cantiere e del cronoprogramma delle lavorazioni (punto 7 del Protocollo); e di questo deve essere dato conto nel PSC, considerando che rientra tra i compiti del CSE anche l'aggiornamento del cronoprogramma dei lavori, secondo quanto previsto dal punto 2.3.3 dell'Allegato XV al d.lgs. 81/2008⁸, a norma del quale *“durante i periodi di maggior rischio dovuto ad interferenze di lavoro, il coordinatore per l'esecu-*

*zione verifica periodicamente, previa consultazione della direzione dei lavori, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi interessati, la compatibilità della relativa parte di PSC con l'andamento dei lavori, aggiornando il piano ed in particolare il cronoprogramma dei lavori, se necessario”*⁹.

Dunque, il CSE provvede ad integrare il PSC, in linea con quanto previsto dall'art. 92, comma 1, lett. b), d.lgs. 81/2008, attuando le scelte progettuali ed organizzative conformi al Protocollo di cui all'Allegato 13 del d.P.C.M. del 17 maggio 2020, trasmettendolo poi al datore di lavoro per la conseguente integrazione del POS, dopo gli opportuni adempimenti amministrativi (ovvero la formale approvazione da parte della stazione appaltante per il caso di appalti pubblici). Naturalmente, l'aggiornamento in questione passa attraverso verbali di sopralluogo e riunioni di coordinamento.

2.2 L'integrazione del PSC: la stima dei costi

Il Protocollo esplicita che il CSE, oltre ad integrare il PSC, aggiornandolo con le misure anti-contagio, deve altresì rivedere la stima dei costi della sicurezza (sempre con formale approvazione da parte della stazione appaltante per il caso di appalti pubblici).

Poiché, peraltro, nulla in più viene indicato a riguardo dal predetto Protocollo, soccorrono sul punto, per la traduzione in pratica di quanto previsto a livello normativo, le menzionate **Linee di indirizzo**, elaborate nell'ambito di ITACA, che appunto danno rilievo alla tematica afferente ai **maggiori costi connessi all'adeguamento e all'integrazione del PSC, in ragione delle misure di contenimento e prevenzione del Covid-19**¹⁰.

(7) A riguardo, le *Integrazioni* proposte dall'OICE suggeriscono che le modalità di aggiornamento del PSC trattino la riorganizzazione della planimetria generale di cantiere, con l'evidenziazione delle aree necessarie a soddisfare le misure di contenimento adottate nelle procedure, nonché apposita infografica riportante le informazioni necessarie per la corretta fruizione degli spazi.

(8) Con la precisazione che il cronoprogramma definito dall'Allegato XV, e contenuto nel PSC, è diverso dal cronoprogramma delle lavorazioni (dell'opera), riguardando esclusivamente le problematiche inerenti la sicurezza ed è pertanto redatto ad integrazione del cronoprogramma delle lavorazioni (cfr. punto 2.3.1 dello stesso Allegato XV).

(9) Appare infatti un'imprecisione quanto previsto *sub* punto 7 del Protocollo, che rimette alle imprese la riorganizzazione del cronoprogramma delle lavorazioni, essendo ben noto che quest'ultimo può semmai essere modificato dal direttore dei lavori, dopo aver recepito le modifiche apportate al PSC dal CSE.

(10) Il documento è stato approvato dalla Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio il 16 giugno 2020 e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 18 giugno 2020. In particolare, 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 si-

In particolare, in tale documento si individuano:

- le principali misure da adottare, precisandone per ciascuna se rientrante fra i “costi della sicurezza” oppure fra gli “oneri aziendali per la sicurezza”;
- i soggetti tenuti ad indicarle (CSE o impresa esecutrice);
- il possibile costo della misura stessa (solo per la quota di costo della sicurezza).

È ovvio, infatti, che le misure anti-contagio importino un incremento non solo degli oneri aziendali per la sicurezza¹¹, ma anche dei costi della sicurezza, rappresentanti la quantificazione economica analitica e dettagliata di tutte le specifiche misure di sicurezza definite, nel PSC, dal CSP in fase di progettazione ed eventualmente aggiornate dal CSE in fase esecutiva¹². Si ricorda, peraltro, che nei costi della sicurezza si possono considerare esclusivamente le spese connesse al coordinamento delle attività nel cantiere, alla gestione

glati durante l'emergenza (così si legge nella presentazione iniziale a p. 1), con l'avvertenza, comunque, che le medesime indicazioni, *mutatis mutandis*, possono essere utili anche per l'ambito dei cantieri con committenza privata (p. 8, *sub* § 3). Quanto previsto vale inoltre sia per i nuovi cantieri, durante la fase emergenziale, che per i cantieri aperti prima dell'emergenza e ancora in corso per i quali trovi applicazione il Protocollo per il contenimento della diffusione epidemica.

(11) Sono i costi afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascun operatore economico, nella sua veste di “datore di lavoro” (per questo detti anche costi propri, costi da rischi specifici o costi aziendali necessari per la risoluzione dei rischi specifici propri dell'appaltatore), relativi esclusivamente alle misure per la gestione del rischio proprio dell'operatore economico, connesso all'attività svolta, nonché alle misure operative gestionali, per i rischi legati alle lavorazioni e alla loro contestualizzazione, aggiuntive rispetto a quanto previsto nel PSC. Tali oneri sono ricompresi nell'ambito delle spese generali riconosciute all'operatore e corrispondenti a procedure contenute normalmente nei POS redatti dalle singole imprese esecutrici. Le Linee di indirizzo indicano a riguardo che, limitatamente alla fase emergenziale, solo per le lavorazioni che devono eseguirsi attraverso una necessaria riorganizzazione di cantiere, quale indispensabile ed unica possibilità per evitare il contagio da Covid-19, può valutarsi la possibilità di riconoscere un aumento delle spese generali in un range compreso tra lo 0,5% ed il 4%.

(12) Secondo quanto previsto nelle citate Linee di indirizzo, il CSE predisporre l'aggiornamento dei costi della sicurezza, utilizzando le voci di capitolato presenti all'interno dei singoli prezzi di riferimento per l'ente pubblico, o mediante la predisposizione dell'analisi del nuovo prezzo, qualora non presente nel prezzario di riferimento.

delle interferenze o sovrapposizioni, nonché quelle degli apprestamenti, dei servizi e delle procedure necessarie per la sicurezza dello specifico cantiere, secondo le scelte di discrezionalità tecnica del CSP (ove nominato, altrimenti la stima compete direttamente della stazione appaltante¹³), valutate attraverso un computo metrico estimativo analitico e di dettaglio.

In base, infatti, a quanto previsto dal punto 4.1.1 dell'Allegato XV al Testo Unico, nei costi della sicurezza vanno stimati, per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere, tra gli altri, i costi:

- delle misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel PSC per lavorazioni interferenti (lett. *b*);
- delle procedure contenute nel PSC e previste per specifici motivi di sicurezza (lett. *e*);
- degli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti (lett. *f*).

Inoltre, alla stima di tali costi l'impresa è vincolata contrattualmente, rientrando i medesimi tra i costi contrattuali. I costi della sicurezza sono infatti compresi nell'importo totale dei lavori ed individuano la parte del costo dell'opera da non assoggettare a ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici¹⁴.

Secondo quanto indicato nelle sopra richiamate Linee di indirizzo, nell'ambito dei cantieri di opere pubbliche, l'eventuale aumento dei costi, stimati del CSE in relazione all'adeguamento del PSC per le misure anti-contagio, compete 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. Allo stesso riguardo, a livello legislativo, è stato previsto dall'art. 8, comma 4, lett. *b*), d.l. 76/2020 (conv. con modif. dalla l. 120/2020) che sono riconosciuti, a valere sulle somme a disposizione della stazione appaltante

(13) Cfr. punto 4.1.2 dell'Allegato XV al Testo Unico.

(14) V. punto 4.1.4 dell'Allegato XV al Testo Unico e il comma 5 dell'art. 26 del medesimo d.lgs. 81/2008. Naturalmente, la stessa regola, che impone che i costi della sicurezza siano scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso, si ritrova anche nel Codice dei contratti pubblici (cfr. art. 23, commi 15 e 16).

indicate nei quadri economici dell'intervento e, ove necessario, utilizzando anche le economie derivanti dai ribassi d'asta, i maggiori costi derivanti dall'adeguamento e dall'integrazione, da parte del CSE, del PSC, in attuazione delle misure di contenimento per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19¹⁵, e il rimborso di detti oneri avviene in occasione del pagamento del primo SAL (stato di avanzamento lavori) successivo all'approvazione dell'aggiornamento del PSC recante la quantificazione degli oneri aggiuntivi.

È, tuttavia, da notarsi come non si tenga espressamente conto dei costi, di difficile quantificazione, relativi all'inevitabile rallentamento dei lavori, dovuto all'implementazione delle misure anti-contagio. Costi che, dunque, andranno fatti confluire nell'aumento delle spese generali¹⁶.

2.3 Le ipotesi tipiche di sospensione delle lavorazioni

Il Protocollo di regolamentazione termina con una "tipizzazione, relativamente alle attività di cantiere, delle ipotesi di esclusione della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti". Cinque sono, in particolare, i casi presi in considerazione:

- la lavorazione da eseguire in cantiere impone necessariamente di lavorare a distanza interpersonale minore di un metro e non sono al momento disponibili, in numero sufficiente, i già ordinati dispositivi di protezione individuale per mancata consegna;
- l'accesso agli spazi comuni non può essere contingentato (si riporta, come esempio, il caso delle mense);
- non è possibile la riorganizzazione del cantiere e del cronoprogramma delle lavorazioni a seguito della necessità di porre in quarantena tutti i lavoratori

(15) Le misure richiamate sarebbero quelle previste dagli artt. 1 e 2 d.l. 6/2020 (conv. con modif. dalla l. 13/2020) e dall'art. 1 d.l. 19/2020 (conv. con modif. dalla l. 35/2020). Potrebbe, peraltro, parlarsi di carenza del PSC, con conseguenti costi supplementari rispetto a quelli preventivati (che, pertanto, richiederebbero di essere adeguati alla mutata situazione), non già in caso di meri assestamenti o correttivi, bensì solo ed esclusivamente per i nuovi apprestamenti, ovvero per le ulteriori misure di sicurezza *ab origine* non contemplate.

(16) V. *supra*, nota n. 11.

venuti a contatto con un collega che si sia accertato essere affetto da Covid-19;

- insussistenza di soluzioni organizzative adeguate in caso di necessità di pernottamento degli operai;
- indisponibilità di approvvigionamento di materiali, mezzi, attrezzature e maestranze funzionali alle specifiche attività del cantiere.

Il ricorrere di tali circostanze, secondo quanto previsto dal Protocollo, "deve essere attestata dal coordinatore per la sicurezza nell'esecuzione dei lavori che ha redatto l'integrazione del Piano di sicurezza e di coordinamento". È il verbo "attestare" a suscitare perplessità.

La disposizione, infatti, non è di poca portata, dato che (alla luce di un'interpretazione letterale – e, invero, forse anche teleologica) il CSE verrebbe ad assumere un ruolo di supporto degli organi ispettivi competenti, quale sorta di pubblico ufficiale "ad acta", con tutte le rilevanti conseguenze (penali) del caso. Senza peraltro contare che l'indisponibilità di approvvigionamento (citata nell'ultimo punto dell'elenco) non può che essere attestata dal CSE solo indirettamente, dovendo infatti venire constatata, in prima battuta, dal datore di lavoro, e potendo al più il direttore dei lavori verificare l'impossibilità di garantire il rispetto del cronoprogramma, in conseguenza dell'impossibilità di eseguire alcune lavorazioni.

Tuttavia, più correttamente, sempre nell'ottica di voler ricondurre le nuove mansioni del CSE nell'alveo di mere esplicitazioni di dettaglio di quelli che sono i compiti, o meglio gli obblighi, individuati dallo stesso Testo Unico (secondo dunque una lettura conforme alle norme primarie – che, nella specie, giustificherebbe la prevalenza di un'interpretazione sistematica), il CSE dovrebbe semplicemente essere chiamato a riscontrare le fattispecie "tipiche", così come per legge, *ex art. 92, comma 1, lett. e*), d.lgs. 81/2008, è obbligato a segnalare al committente o al responsabile dei lavori, previa contestazione scritta alle imprese e ai lavoratori autonomi interessati, le inosservanze alle disposizioni loro pertinenti e alle prescrizioni del PSC¹⁷. Tuttavia, rispetto

(17) Si ritiene peraltro che, solo in caso d'inosservanza prolungata della segnalazione formale, con conseguente persistenza delle irregolarità riscontrate, il CSE sia tenuto ad informare il committente o il responsabile dei lavori della situazione in cui versa l'impresa inadempiente, proponendo contestualmente l'adozione di misure la cui gravità appare graduata in relazione, evidentemente, al

a quanto previsto in via generale dal Testo Unico (ove si legge che in caso di riscontrate inosservanze, il CSE propone – a sua discrezione – la sospensione dei lavori, l'allontanamento dei soggetti inadempienti ovvero la risoluzione del contratto), la ricorrenza delle ipotesi elencate dal Protocollo – che non tipizza casi di inosservanza, bensì cause di forza maggiore – importa necessariamente la “*conseguente sospensione delle lavorazioni*”. Sospensione, comunque, non disposta direttamente dal CSE, bensì – su sua indicazione – dal committente o responsabile dei lavori¹⁸, ponendosi semmai la necessità, ancorché non espressamente menzionata, che il CSE indichi le misure da adottare temporaneamente e alle quali le imprese dovranno conformarsi. Resta in più inteso come queste ultime non possano procedere, di propria iniziativa, ad una ripresa delle lavorazioni, in assenza di una previa indicazione da parte del CSE che, con una “attestazione” di segno contrario, constati il venir meno del presupposto della disposta sospensione. Peraltro, in generale, si rileva che, “*per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione*”, il CSE non viene chiamato in causa direttamente, dovendo infatti, allo scopo, costituirsi un Comitato *ad hoc*, con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), secondo quanto espressamente previsto *sub* punto 10 del Protocollo medesimo. Argomento, questo, che vale a confermare quanto sopra sostenuto a garanzia del mantenimento del ruolo originario attribuito al CSE dalla legge.

Anche, quindi, con riguardo alla vigilanza sul rispetto delle misure anti-contagio, deve ritenersi che il CSE non sia tenuto a ricercare attivamente eventuali infrazioni, indagandone la sussistenza nel cantiere, essendogli piuttosto (più limitatamente) impedito di ignorare consapevolmente le violazioni obiettivamente percepibili, facendo uso dell'ordinaria diligenza professionale, e che emergano come tali durante l'espletamento dei compiti strettamente inerenti alla sola attività di coordinamento e dunque di gestione dei fattori di rischio aggiuntivi ed interferenziali.

tipo d'infrazione commessa.

(18) Dovrebbe infatti essere pacifica l'impossibilità di ricondurre le “ipotesi tipiche” descritte nel Protocollo ai casi di pericolo grave ed imminente di cui parla la lett. f) del comma 1 dell'art. 92 d.lgs. 81/2008.

3. Il (non) diritto al riconoscimento di un onorario aggiuntivo

Nelle *Integrazioni* al Protocollo proposte dall'OICE si è evinta la necessità di determinare compensi professionali addizionali per il CSE, alla luce delle incombenze su di lui gravanti per contrastare l'emergenza epidemiologica nei cantieri¹⁹.

Per il vero, sulla scorta di quanto si è inteso qui illustrare, non sarebbero i “nuovi” compiti attribuiti al CSE dal Protocollo il presupposto per il riconoscimento di un compenso aggiuntivo, nella misura in cui si riconosca che detti compiti non sono propriamente “nuovi” per il CSE, ma – come spiegato – il dettaglio, contestualizzato all'emergenza, delle funzioni più in generale previste dal d.lgs. 81/2008, rispetto al quale l'Allegato 13 al d.P.C.M. 17 maggio 2020, in cui si è fatto confluire il Protocollo in questione, è fonte di rango secondario. Del resto, lo stesso contenuto della prestazione professionale esigibile dal CSE possiede ontologicamente un carattere dinamico, connotandosi in ragione dell'evoluzione dei lavori, in relazione al rischio che si concretizza nell'attività di cantiere anche a seguito dell'insorgere di circostanze impreviste.

Il presupposto di un eventuale compenso aggiuntivo proviene, semmai, da altro. Inoltre, anche legare l'onorario accessorio, da riconoscersi al professionista, alla variazione dei costi della sicurezza della commessa per l'applicazione del Protocollo, e in misura proporzionale e corrispondente al relativo incremento, potrebbe essere fuorviante. Concretamente, infatti, al variare dei costi di sicurezza non varia, in misura corrispondente alla percentuale di variazione, anche l'onorario professionale. Perlomeno, non sempre e comunque, e non per legge, salvo diversa determinazione discrezionale da parte della committenza, eventualmente sancita in una clausola contrattuale.

Infatti, occorre anzitutto ricordare in che termini viene calcolato l'onorario professionale del CSE. E a riguardo, nell'ambito dei contratti pubblici, l'art. 24, comma 8, d.lgs. 50/2016 stabilisce che il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, approva, con proprio decreto, le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività proprie dei servizi tecnici, tra

(19) Si legga p. 10, *sub* § 6.

le quali è espressamente contemplato anche il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione. Ad oggi, dette tabelle sono contenute nel d.m. 17 giugno 2016 (in vigore dal 27 luglio dello stesso anno, c.d. “decreto Parametri”). Lo stesso comma 8, così come da ultimo riformato, prosegue poi precisando che i predetti corrispettivi sono utilizzati (nel senso che “devono” essere utilizzati) dalle stazioni appaltanti quale criterio o base di riferimento ai fini dell’individuazione dell’importo da porre a base di gara dell’affidamento²⁰.

Più precisamente, nelle tabelle di cui al predetto decreto ministeriale si ritrovano le aliquote per il calcolo del corrispettivo, secondo la formula matematica indicata, specificatamente per il coordinamento della sicurezza in esecuzione (QcI.12) e per la redazione del PSC (QbIII.07).

Vi è dunque una stretta interdipendenza tra l’importo a base d’asta e il corrispettivo riconosciuto al professionista. Corrispettivo che è costituito dal compenso e dalle spese ed oneri accessori, secondo quanto previsto dall’art. 1, comma 2, del decreto Parametri. Considerando allora che i costi della sicurezza rientrano, come già spiegato (v. *supra*, § 2.2) nell’importo totale dei lavori, individuando la parte del costo dell’opera non soggetta a ribasso, più correttamente sarà a dirsi che è il possibile incremento dell’importo contrattuale, determinato sulla base dell’importo a base d’asta, come risultato dall’applicato ribasso, a determinare proporzionalmente – ed eventualmente ove l’incremento stesso superi una data soglia prefissata riportata in contratto²¹ – l’in-

cremento del corrispettivo dovuto al professionista. Si deve dunque constatare che, fronte dell’impegno richiesto al CSE per fronteggiare l’emergenza Covid-19 nei cantieri, non sempre è possibile riconoscere un compenso aggiuntivo, dovendosi analizzare il caso specifico, alla luce delle clausole contrattuali, ricordandosi comunque a riguardo che:

- a norma dell’art. 30, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, per l’affidamento e l’esecuzione di appalti (anche) di servizi, deve essere garantita la qualità delle prestazioni, rievocandosi così implicitamente il principio dell’equo compenso²²;
- in virtù di quanto previsto dall’art. 100, comma 2, d.lgs. 81/2008, il PSC è parte integrante del contratto di appalto; il che consente anche di rilevare come, inserendo le indicazioni del Protocollo nel PSC, si eleva il rango delle stesse al pari di quello delle fonti primarie, posto che il contratto ha forza di legge tra le parti *ex art.* 1372 c.c.;
- ai sensi dell’art. 106 dello stesso d.lgs. 50/2016, i contratti pubblici di appalto possono essere modificati

soglia percentuale, nulla è riconosciuto a titolo di compenso aggiuntivo.

(22) Con riguardo alla professione legale, l’art. 19-*quaterdecies*, comma 3, d.l. 16 ottobre 2017 n. 148 (conv. con modif. dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172) stabilisce che “la pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività, garantisce il principio dell’equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti”. Il comma 2 del medesimo articolo considera il compenso equo “quando risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione”. Per l’estensione a tutte le categorie professionali del diritto all’equo compenso nelle procedure di affidamento si sono mossi alcuni enti regionali, come la Regione Toscana. Risulta inoltre che la Regione Liguria abbia emesso un’apposita ordinanza (la n. 48/2020), in punto di determinazione degli onorari professionali per la determinazione dei costi della sicurezza nelle commesse pubbliche, adottando un criterio proporzionale alla variazione dei costi della sicurezza durante l’esecuzione dei lavori. In particolare, con detta ordinanza “si riconosce che, all’interno del Quadro Economico, dovrà trovare copertura economica la somma dell’incremento di responsabilità e impegno del Coordinatore, da quantificare attraverso il decreto Parametri e percentualmente pari all’incremento dei costi di sicurezza e dell’appalto, in funzione dell’importo scaturito dalla integrazione, dell’attività professionale del Coordinatore della Sicurezza, a riscontro dell’attività di aggiornamento e coordinamento che i protocolli relativi all’emergenza Covid-19 sancisce”.

(20) Si precisa che, secondo il Comunicato del Presidente ANAC del 3 febbraio 2021, “le stazioni appaltanti possono derogare all’obbligo di determinare il corrispettivo a base di gara mediante applicazione delle tabelle di cui al decreto del Ministro della giustizia del 17 giugno 2016 solo in presenza di una motivazione adeguata e correlata ai fatti a giustificazione dello scostamento rispetto all’importo determinato sulla base delle tabelle medesime, che rappresenta in ogni caso il parametro di riferimento per la stazione appaltante”. Ad ogni modo, si legge inoltre nel medesimo Comunicato, “il procedimento adottato per il calcolo dell’importo posto a base di gara, inteso come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi, deve essere sempre riportato nella documentazione di gara, indipendentemente dall’applicazione della deroga”.

(21) Nella prassi, infatti, non mancano casi in cui il committente pubblico stabilisca contrattualmente che, ove l’incremento dell’importo contrattuale non superi una data

anche in caso di necessità di adeguamento a evenienze normative e regolamentari²³; nella **Delibera ANAC 25 novembre 2020, n. 1022** è stabilito che l'obbligo di applicare le misure di cui al "Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro" del 24 aprile 2020 (ma lo stesso non può che dirsi anche per il Protocollo sulla sicurezza nei cantieri), nonché la richiesta di prestazioni ulteriori per far fronte alla particolare situazione di emergenza che sta interessando l'intero Paese, costituisce presupposto idoneo a giustificare il ricorso ad una variante in corso d'opera per circostanze imprevedute e imprevedibili ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), n. 1) del Codice dei contratti pubblici²⁴;

- con **Atto di segnalazione ANAC 8 luglio 2020, n. 7**, l'Autorità ha suggerito l'opportunità di prevedere, nell'ambito dei provvedimenti in corso di conversione in legge o di ulteriori provvedimenti adottati in conseguenza all'emergenza da Covid-19, l'adozione di specifiche misure volte a consentire, nella fase antecedente l'esecuzione del contratto, la modifica dell'oggetto del contratto stesso, in modo da adeguarlo alle misure anti-contagio vigenti, considerando che l'adeguamento alle misure anti-contagio, comporta una modifica dell'oggetto contrattuale

che, in alcuni casi, può rivelarsi sostanziale, incidendo infatti sui costi della sicurezza, oltre che sui tempi e sulle modalità di esecuzione della prestazione; tuttavia, il legislatore dell'emergenza non ha regolato simili fattispecie e il Codice dei contratti pubblici consente la modifica soltanto in corso di esecuzione, ai sensi del sopra citato art. 106.

In conclusione, per contrastare l'emergenza pandemica, il CSE deve farsi carico di ulteriori incombenze che, per quanto di stampo "straordinario", restano nell'ambito delle sue "ordinarie" funzioni, arricchendo semmai la casistica degli obblighi previsti in via generale e astratta dall'art. 92 d.lgs. 81/2008. Questo carattere ambivalente dei "nuovi" compiti attribuiti al CSE, che si pongono come eccezionali o comuni, a seconda della prospettiva dalla quale sono letti, importa anche – in assenza di previsione normativa *ad hoc* – che gli stessi non determinano necessariamente un incremento del compenso professionale. Quest'ultimo, infatti, potrà essere rivendicato solo se ammesso nel caso specifico, in virtù di quanto previsto dalla disciplina speciale applicabile ovvero in ragione di un oggettivo e significativo incremento dell'importo a base d'asta (anche dovuto agli aumentati costi della sicurezza)²⁵, sulla base del quale è stato calcolato il compenso del professionista, alla luce di quanto sopra esposto in punto di equo compenso e modifica contrattuale.

(23) Più precisamente, ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), n. 1), d.lgs. 50/2016, il contratto di appalto può essere modificato, senza una nuova procedura di affidamento, quando la necessità di modifica risulti determinata da circostanze imprevedute e imprevedibili per la committenza pubblica, assumendo le modifiche all'oggetto del contratto, in tali casi, la denominazione di varianti in corso d'opera. Inoltre, è sempre la stessa disposizione a puntualizzare che, tra le predette circostanze, ben può rientrare anche la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti.

(24) Nel senso invece che i maggiori costi sostenuti per l'adeguamento delle prescrizioni di sicurezza derivanti dall'emergenza Covid-19 non devono essere considerate varianti (nel senso che devono essere ristorati con apposito fondo): v. *Integrazioni proposte dall'OICE*, p. 3, sub punto B.

(25) È perfino superfluo rimarcare come il cantiere sia un "sistema dinamico" che muta nel tempo, in relazione al contesto nel quale si inserisce. Pertanto, anche il progetto cui il cantiere si riferisce può variare durante l'avanzamento dei lavori, proprio eventualmente per la necessità di apportare quelle modifiche indotte dall'implementazione delle misure anti-contagio.