

Avv. Michele Parodi
Via G. Garibaldi 15 int. 4 17019 Varazze
p.i. 01309250098 c.f. PRDMHL72C02D969R
tel. 019 930197 fax 019 9355018
e mail parodi@povlegali.it
PEC: posta.certificata@pec.micheleparodi.it

Varazze, li 27 agosto 2020

Spettabili

Consiglio dell'ordine degli architetti
pianificatori paesaggisti conservatori della
provincia di Genova

Collegio dei geometri e dei geometri laureati
della provincia di Genova

Oggetto: riconoscimento da parte delle amministrazioni appaltanti lavori pubblici degli onorari per le prestazioni professionali rese dai coordinatori per la sicurezza per l'adeguamento dei piani di sicurezza e coordinamento a seguito dell'emergenza sanitaria Covid 19 – ordinanza del presidente della giunta della Regione Liguria n. 48/2020 – Allegato A

Codesti ordini mi hanno chiesto di esprimere un parere sul regime normativo operante in Liguria in tema di riconoscimento da parte delle amministrazioni appaltanti degli onorari per le prestazioni professionali rese dai coordinatori per la sicurezza per l'adeguamento dei piani di sicurezza e coordinamento ai protocolli e alle disposizioni normative assunte per contrastare l'emergenza sanitaria Covid 19.

In particolare, è stata richiesta la valutazione della condotta di amministrazioni pubbliche che non assumano le indicazioni contenute nell'allegato A, pag. 7, all'ordinanza del presidente della giunta regionale della Liguria n. 48/2020 in punto di adeguamento degli onorari professionali.

E' noto che con delibera del 29 luglio 2020, avente ad oggetto la "*proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili?*", pubblicata sulla GU serie generale n.190 del 30-07-2020, il Consiglio dei Ministri ha "*prorogato, fino al 15 ottobre 2020, lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili?*".

Per effetto di tale proroga è prolungata anche l'efficacia delle indicazioni dell'ordinanza regionale n. 48/2020 (Allegato A, primo capoverso: "*le presenti indicazioni operative sono applicate esclusivamente per la quota di lavorazioni/prestazioni/servizi/forniture effettuate/ da effettuarsi fino alla cessazione dello stato di emergenza ovvero fino alla efficacia del protocollo condiviso di "Regolamentazione per il contenimento*

Avv. Michele Parodi
Via G. Garibaldi 15 int. 4 17019 Varazze
p.i. 01309250098 c.f. PRDMHL72C02D969R
tel. 019 930197 fax 019 9355018
e mail parodi@povlegali.it

PEC: posta.certificata@pec.micheleparodi.it

della diffusione del COVID 19 nei cantieri”) che contiene criteri per la determinazione degli onorari professionali per i nuovi cantieri (pagina 7 allegato A).

In tema di riconoscimento degli onorari professionali nell’ambito dei contratti pubblici, prima dell’esame della disposizione regionale, può essere utile richiamare sommariamente il regime normativo che ordinariamente regola la materia.

Per l’art. **24, comma 8 del decreto legislativo 50/2016**, il **decreto ministeriale 17/6/2016** “*Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell’art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016*” (G.U. n. 174 del 27 luglio 2016) costituisce criterio per la determinazione dei corrispettivi da liquidarsi per le “*prestazioni relative al coordinamento della sicurezza della progettazione*” (**comma 1 dell’articolo 24 d. lgs. 50/2016**) nonchè per gli incarichi attinenti alla “*direzione dei lavori, direzione dell’esecuzione coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione*”, previsti dal **comma 8 dell’articolo 31 dello stesso decreto legislativo**.

L’art. 26 comma 5 del d.lgs. 81/08 stabilisce che nei singoli contratti di appalto, di subappalto e di somministrazione, ad esclusione dei contratti di somministrazione di beni e servizi essenziali, devono essere specificamente indicati a pena di nullità ai sensi **dell’art.1418 del codice civile**, i costi delle misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi in materia di salute e di sicurezza sul lavoro derivanti dalle interferenze delle lavorazioni.

Tali costi, come noto, non sono soggetti a ribasso.

Il successivo **comma 6 dell’articolo 26 del d. lgs. 81/08** prevede che “*nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell’anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, **gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all’entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture***”.

L’ordinanza n. 48/2020 del presidente della giunta della Regione Liguria si inserisce entro tale quadro normativo in punto di determinazione degli onorari professionali per la determinazione dei costi della sicurezza nelle commesse pubbliche.

Essa prescrive:

Avv. Michele Parodi
Via G. Garibaldi 15 int. 4 17019 Varazze
p.i. 01309250098 c.f. PRDMHL72C02D969R
tel. 019 930197 fax 019 9355018
e mail parodi@povlegali.it
PEC: posta.certificata@pec.micheleparodi.it

“1. di adottare sul territorio della regione Liguria le “INDICAZIONI OPERATIVE PER LA GESTIONE DI SICUREZZA E SALUTE NEI CANTIERI DI OPERE PUBBLICHE IN EMERGENZA COVID-19” allegate e parte integrante del presente atto;
2. le indicazioni operative di cui al punto 1 costituiscono indirizzo alle stazioni appaltanti della Liguria per la gestione dei cantieri di opere pubbliche;
3. le indicazioni di cui al punto 1 forniscono altresì orientamento per appalti di servizi pubblici”.

Nel primo capoverso dell'allegato A si legge che “Le presenti indicazioni operative sono applicate esclusivamente per la quota di lavorazioni/prestazioni/servizi/forniture effettuate/da effettuarsi fino alla cessazione dello stato di emergenza ovvero fino alla efficacia del protocollo condiviso di “Regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID 19 nei cantieri”.

A pagina 7 dell'allegato A all'ordinanza, si legge che: “Per quanto riguarda i professionisti l'aggravio dei costi (o la riduzione di efficienza complessiva) dovuto agli stessi fattori deve seguire la medesima curva che per l'esecuzione dei lavori e per i costi dell'impresa.

Pertanto 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.”

Il dato letterale non si presta a dubbi interpretativi.

Tuttavia mi è stato rappresentato che talune amministrazioni rifiuterebbero l'applicazione della prescrizione dell'ordinanza regionale.

Ritengo tale inerzia o rifiuto di applicazione passibile di censura di illegittimità.

In primo luogo, la legittimità della determinazione a mezzo di atto regionale di indirizzo degli onorari da riconoscersi ai professionisti nell'ambito delle commesse di lavori pubblici è stato confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa.

Con la sentenza n. 2094 del 29 marzo 2019, la sezione Quinta del Consiglio di Stato ha affrontato la questione della legittimità di un atto regionale che ha determinato le modalità di “finanziamento delle c.d. spese tecniche”, comprendenti le “spese relative alla progettazione”, “coordinamento della sicurezza in fase di progettazione”, “spese per attività tecnico amministrative connesse alla progettazione”, “direzione lavori”, “coordinamento della

Avv. Michele Parodi
Via G. Garibaldi 15 int. 4 17019 Varazze
p.i. 01309250098 c.f. PRDMHL72C02D969R
tel. 019 930197 fax 019 9355018
e mail parodi@povlegali.it
PEC: posta.certificata@pec.micheleparodi.it

sicurezza in fase di esecuzione", "spese per collaudi" e l'introduzione di soglie percentuali per la remunerazione delle attività accessorie alla realizzazione degli interventi finanziati.

Il Consiglio di Stato chiarisce che: *"non vi è dubbio che il legislatore abbia inteso fare delle tabelle ministeriali il punto di partenza di ogni determinazione sui corrispettivi dovuti ai professionisti, evitando così che le stazioni appaltanti possano procedere a determinazioni dei corrispettivi professionali in via forfettaria, ma da ciò non può ricavarsi un divieto imperativo di non discostarsi dalle tabelle ministeriali."*

Tuttavia anche prescindendo dall'esito del contenzioso amministrativo sul principio, non può non cogliersi la piena legittimità ed efficacia delle prescrizioni regionali.

L'ordinanza n. 48/2020 e l'allegato A costituiscono in Liguria parte del regime normativo applicabile alla gestione delle commesse di lavori pubblici, anche in punto di determinazione degli onorari professionali per le prestazioni in tema di sicurezza.

E' mia opinione che le prescrizioni in tema di onorari professionali valgano sia per i nuovi cantieri che per gli adeguamenti degli elaborati in tema di sicurezza e per le attività di coordinamento che si rendano necessarie anche per i cantieri in corso.

E' utile, infatti, considerare che il presupposto dell'ordinanza n. 48/2020 viene dalla stessa indicato nell' *"ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile in data 3 febbraio 2020 n. 630 recante "Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"*.

L'articolo 1 dell'ordinanza di protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 dispone per il *"il coordinamento degli interventi"* di protezione civile a seguito dell'emergenza nazionale per rischio sanitario dichiarata in data 31 gennaio 2020 che *"per fronteggiare l'emergenza derivante dagli eventi citati...il Capo del Dipartimento della protezione civile assicura il **coordinamento degli interventi necessari**"*.

Il comma 2 dello stesso articolo 1 assegna al capo del dipartimento della protezione civile, **anche per il tramite dei soggetti attuatori e dei presidenti delle giunte regionali**, il compito di **coordinamento** della realizzazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata, di ripristino o potenziamento, anche con procedure di somma urgenza, della **funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture necessari al superamento della specifica emergenza**".

Avv. Michele Parodi
Via G. Garibaldi 15 int. 4 17019 Varazze
p.i. 01309250098 c.f. PRDMHL72C02D969R
tel. 019 930197 fax 019 9355018
e mail parodi@povlegali.it
PEC: posta.certificata@pec.micheleparodi.it

Entro tale quadro si inseriscono, all'evidenza, l'ordinanza n. 48/2020 e l'allegato A.

Lo stesso provvedimento indica, quali ragioni dell'esercizio del potere d'ordinanza, rilevanti necessità pubbliche:

“si è reso necessario adottare nella gestione dei cantieri di opere pubbliche misure straordinarie di contrasto e contenimento del diffondersi del virus che hanno determinato variazioni delle attività operative e gestionali sia per le stazioni appaltanti che per gli operatori economici”

“si pone la questione - rilevante anche in relazione ai profili della corretta esecuzione dell'obbligazione contrattuale e della collaborazione in fase di esecuzione contrattuale tra l'amministrazione committente, i soggetti tecnici ausiliari della stessa e l'impresa esecutrice - del riconoscimento degli eventuali maggiori costi a carico della stessa impresa sia per oneri diretti, che per oneri aziendali che per le incidenze sulla dilazione del termine di esecuzione lavori/prolungamento delle attività aziendali/riorganizzazione del lavoro in sicurezza.”

“le misure di prevenzione e protezione di cui al protocollo condiviso di “Regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID 19 nei cantieri” comportano la revisione delle procedure lavorative e gestionali normalmente impiegate in un cantiere edile, richiedendo anche l'attuazione di specifici apprestamenti e/o dispositivi di protezione collettiva ed individuale (questi ultimi qualora la lavorazione da eseguire in cantiere imponga di lavorare a distanza interpersonale minore di 1 metro e non siano possibili altre soluzioni organizzative) e la messa in atto di nuove e/o diverse modalità di gestione del lavoro, con possibile variazione del cronoprogramma e dei costi, sia nei confronti dei lavoratori delle imprese (appaltatrici, subappaltatrici) e dei lavoratori autonomi, sia dei visitatori che dei fornitori,”

“ritenuto, tuttavia, necessario garantire uniformità di comportamenti sul territorio regionale, nel rispetto della disciplina di settore nonché dei provvedimenti normativi, delle circolari e dei protocolli siglati durante l'emergenza COVID-19;”

“ritenuto, pertanto, opportuno fornire indicazioni operative finalizzate a coadiuvare il committente pubblico nella gestione dei cantieri di opere pubbliche a fronte dell'emergenza COVID-19 che, ancorché destinate alle stazioni appaltanti di opere pubbliche, possono essere utilizzate anche nel caso di appalti di servizi pubblici che prevedano ai sensi dell'art. 26, comma 3 del D. Lgs. 81/08 la predisposizione del DUVRI (Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenti) o in caso di cantieri privati in quanto le disposizioni relative al coordinamento della sicurezza sono identiche, tenendo in debito conto che nei cantieri privati il RUP è rappresentato dal Responsabile dei Lavori o dal Committente se non nominato, la procedura di aggiudicazione non prevede di norma l'espletamento di una gara e la figura del Direttore dei lavori non è obbligatoria.”

Avv. Michele Parodi
Via G. Garibaldi 15 int. 4 17019 Varazze
p.i. 01309250098 c.f. PRDMHL72C02D969R
tel. 019 930197 fax 019 9355018
e mail parodi@povlegali.it
PEC: posta.certificata@pec.micheleparodi.it

Tali premesse pongono l'ordinanza e il suo allegato tecnico quali strumenti operativi e gestionali sia le commesse in corso che quelle future.

L'ordinanza si conforma anche a quanto statuito dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome che ha rilasciato con atto n. 20/121/CR8ter-a/C4 "LINEE DI INDIRIZZO SICUREZZA E SALUTE NEI CANTIERI DI OPERE PUBBLICHE IN EMERGENZA COVID-19 – Prime indicazioni operative 18 giugno 2020"¹.

Tutto ciò considerato è, a mio parere, indubbio che il contenuto letterale della disposizione dell'allegato A, sopra citata, non si presti obiettivamente a equivoci interpretativi.

Le disposizioni, a mio parere, operano per i nuovi cantieri e possono essere assunte anche per i cantieri in corso, ai quali si debbano applicare i protocolli per il contenimento della diffusione epidemica.

Il contenuto dell'ordinanza e dell'allegato risultano, in effetti, del tutto conformi alle disposizioni dell'articolo **24 del d. lgs. 50/2016 e all'articolo 26 del d. lgs. 81/2008.**

La prescrizione dell'ordinanza prospetta, nella forma di indirizzo alle amministrazioni appaltanti, le modalità di determinazione dell'integrazione degli onorari da riconoscersi ai professionisti incaricati delle funzioni di coordinatori per la sicurezza, a seguito dell'attività di aggiornamento degli elaborati in materia di sicurezza e coordinamento che l'adozione dei protocolli sanitari rendesse necessaria.

L'ordinanza, come ricavabile dalle premesse in fatto e in diritto, dispone l'applicazione di un criterio in forza del quale l'onorario accessorio da riconoscersi al professionista è legato alla variazione dei costi della sicurezza della commessa per l'applicazione dei protocolli di contenimento del rischio epidemico legato al Covid 19

¹ Nel documento può leggersi che: "Riteniamo utile, infine, sottolineare che 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 aggiornamento delle spese tecniche e di eventuali incentivi per la pianificazione e controllo dei lavori e della sicurezza." (Pagina 10), e che "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" (Pagina 11).

Avv. Michele Parodi
Via G. Garibaldi 15 int. 4 17019 Varazze
p.i. 01309250098 c.f. PRDMHL72C02D969R
tel. 019 930197 fax 019 9355018
e mail parodi@povlegali.it
PEC: posta.certificata@pec.micheleparodi.it

e in misura proporzionale e corrispondente all'incremento; concretamente, al variare dei costi di sicurezza varia in misura corrispondente alla percentuale di variazione anche l'onorario professionale.

Tale criterio è congruo, adeguato, corrisponde all'esercizio di un potere spettante, nella circostanza, alla Regione e la cui legittimità formale è stata confermata dalla giurisprudenza amministrativa.

Esso, inoltre, opera nel solo caso in cui si rendano necessarie le attività di adeguamento degli elaborati in materia di sicurezza e di coordinamento e per tale ragione ritengo sia applicabile anche alle commesse in corso di esecuzione².

Non è revocabile in dubbio, dunque, che l'allegato A all'ordinanza intervenga sull'adeguatezza, sufficienza e congruità degli onorari professionali per le attività di coordinamento della sicurezza (articolo 26, comma 6, d. lgs. 81/2008 "**gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture**").

Il primo capoverso dell'allegato A prevede che "*Le presenti indicazioni operative sono applicate esclusivamente per la quota di **lavorazioni/prestazioni/servizi/forniture effettuate/da effettuarsi fino alla cessazione dello stato di emergenza ovvero fino alla efficacia del protocollo condiviso di "Regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID 19 nei cantieri"***" e, quindi, riguarda anche le prestazioni eseguite dai coordinatori della sicurezza in fase di esecuzione per i cantieri in corso e le premesse all'ordinanza indicano chiaramente gli interessi pubblici alla regolare e sicura conduzione delle commesse sia in corso che prossime future.

Per le ragioni sopra esposte è mio parere che l'allegato A all'ordinanza del presidente della giunta regionale della Liguria n. 48/2020, in punto di determinazione degli onorari professionali sia norma a cui l'attività delle amministrazioni committenti sono tenute ad uniformarsi per i "Nuovi cantieri" e che i medesimi criteri di determinazione possano trovare applicazione anche per l'adeguamento degli onorari dovuti per i cantieri in corso di esecuzione.

avv. Michele Parodi

² Eventualmente anche a mezzo una variante ex art. 106, c. 1, lett. c) sub 1) d. lgs. 50/2016