

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

Determinazione n. 13/2004
del 28 luglio 2004

"Chiarimenti in merito ai lavori di manutenzione ed ai contratti aperti"

Considerato in fatto

L'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI) dell'Emilia e Romagna, con nota del 3 giugno 2004, ha chiesto a questa Autorità di esprimere il proprio avviso in ordine ad alcuni problemi che si presentano negli *appalti di manutenzione* e nei *contratti aperti* previsti dall'articolo 154 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m. nonché in ordine alla possibilità di ricorrere per questi lavori all'*appalto integrato* di cui all'articolo 19, comma 1, lettera b) della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. ed all'articolo 140 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m.

In particolare l'associazione ha rappresentato che per i lavori di manutenzione affidabili con *contratti aperti* è estremamente difficile prevedere l'organizzazione delle singole lavorazioni e di conseguenza valutare i rischi per la sicurezza e salute dei lavoratori e, pertanto, sussiste l'impossibilità di assolvere a gran parte delle prescrizioni previste dalle norme vigenti in materia di sicurezza.

Soluzione adeguata, secondo l'associazione, potrebbe essere quella di indicare nel relativo bando di gara un piano di sicurezza di massima basato sulla lettura dei dati storici delle lavorazioni effettuate in casi simili nel passato e ponendo a carico dell'appaltatore l'elaborazione di uno specifico piano operativo di sicurezza collegato ad ogni singolo ordine di lavoro.

Considerato in diritto

Le richieste di chiarimenti avanzate necessitano in primo luogo di chiarire cosa le norme intendono per *manutenzione*. La specificazione è contenuta nell'articolo 2, comma 2, lettera l), del d.P.R. n. 554/1999 e s.m. Essa è definita come *la combinazione di tutte le azioni tecniche specialistiche e amministrative, incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere o a riportare un'opera o un impianto nella condizione di svolgere la funzione prevista dal provvedimento di approvazione del progetto*. Da tale definizione si deduce che essa si riferisce sia alla manutenzione *ordinaria* sia a quella *straordinaria*. Va, inoltre, rilevato che la manutenzione può essere suddivisa in quella *programmabile* ed in quella di *pronto intervento*.

In secondo luogo va chiarito che il *contratto aperto* è definito dall'articolo 154, comma 2, del d.P.R. 554/1999 e s.m. come il contratto che si riferisce ad un determinato arco di tempo e che prevede, come oggetto, l'esecuzione di lavorazioni che sono singolarmente definite nel loro contenuto prestazionale ed esecutivo ma non nel loro numero. La quantità delle prestazioni da eseguire dipende dalle necessità che verranno in evidenza nell'arco di tempo previsto contrattualmente. Si tratta, quindi, di contratti che riguardano *esclusivamente* lavorazioni inerenti la manutenzione ordinaria o straordinaria definita di *pronto intervento*. Nel caso, infatti, che gli interventi siano individuabili sia nel contenuto prestazionale ed esecutivo, sia nel numero e sia nella localizzazione si tratta di normali appalti di esecuzione di lavori.

Va, inoltre, osservato che la normativa (*articolo 19, comma 1, lettera b), della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.*) prevede la possibilità di impiegare l'*appalto integrato* per gli interventi di manutenzione, restauro e scavi archeologici qualsiasi siano i loro importi nonché per gli interventi di importo superiore

a 200.000 euro e inferiore a 10 milioni di euro qualora, però, la componente impiantistica o tecnologica incida per più del 60% del valore dell'opera e per gli interventi di importo inferiore a 200.000 euro e pari o superiore a 10 milioni di euro senza alcun limite sulla loro natura. Il comma 1-*bis* del suddetto articolo 19 dispone, poi, che la gara per l'*appalto integrato* deve avvenire sulla base di un progetto definitivo, mentre il comma 5-*bis* del medesimo articolo dispone che nel caso di lavori di manutenzione l'esecuzione dei lavori può prescindere dalla redazione del progetto esecutivo. Ciò significa che i lavori di manutenzione *ordinaria e straordinaria, programmabili* o di *pronto intervento*, possono essere eseguiti sulla base del progetto definitivo.

La suddetta disposizione (*art. 19, comma 5-bis, della legge 109/94 e s.m.*) conferma gli avvisi più volte espressi dall'Autorità (*determinazione del 31 gennaio 2001, n. 4*) in ordine alla derogabilità della disposizione relativa ai tre livelli progettuali (*preliminare, definitivo ed esecutivo*) ogni qual volta la differenza di definizione tecnica fra il progetto definitivo e quello esecutivo, nella sostanza, non sussiste. La disposizione, però, non può essere intesa nel senso che nel caso dei lavori di manutenzione non è mai obbligatorio redigere il progetto esecutivo. Qualora, infatti, si tratta di lavori di manutenzione straordinaria di un'opera, nella quale va compresa anche la ristrutturazione, il recupero o la trasformazione dell'opera, non si può prescindere dall'obbligo di redigere il progetto esecutivo in quanto sussiste certamente una differenza di livello di definizione tecnica fra il progetto definitivo e quello esecutivo.

In base a tale assetto normativo può concludersi che allorché si tratta di lavori di manutenzione - costituiti da lavorazioni definite nel contenuto prestazionale ed esecutivo, nel numero e nella localizzazione - può impiegarsi sia il *contratto di sola esecuzione*, da affidare sulla base di un progetto esecutivo, e sia il *contratto di progettazione esecutiva e di esecuzione (appalto integrato)*, da affidare sulla base di un progetto definitivo, mentre se si tratta di lavori di manutenzione - costituiti da lavorazioni definite nel loro contenuto prestazionale ed esecutivo ma non nel loro numero e nella loro localizzazione - può essere utilizzato sia il *contratto di sola esecuzione* e sia il *contratto aperto*. Va osservato che in questo ultimo caso fra le due possibilità è sicuramente da preferire il *contratto aperto* in quanto più rispondente al fatto che si tratta in sostanza di *manutenzione di pronto intervento*.

Per quanto riguarda l'aspetto della sicurezza va considerato che esso si presenta differente nel caso dell'*appalto integrato* e nel caso dei *contratti aperti*. In entrambi i casi le norme obbligano all'osservanza delle disposizioni sulla sicurezza dei luoghi di lavori ed in particolare di quelle di cui al d.P.R. del 3 luglio 2003, n. 222, sui contenuti minimi dei piani di sicurezza, secondo il quale, laddove non è prevista la redazione dei piani di sicurezza e di coordinamento ai sensi del d.lgs. del 14 agosto 1996 n. 494 e s.m., le stazioni appaltanti sono comunque tenute ad effettuare una stima dei relativi costi per il cui calcolo, come suggerisce l'ente richiedente, si può fare riferimento agli interventi pregressi.

Le suddette disposizioni comportano che:

- a) nel caso dell'*appalto integrato* il progetto definitivo posto a base di gara deve contenere anche degli elaborati costituenti lo sviluppo del documento facente parte del progetto preliminare denominato *prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza (articolo 18, comma 1, lettera f), del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m.*);
- b) nel caso del *contratto aperto*, invece - tenuto conto del fatto che le lavorazioni devono essere eseguite in luoghi non sempre preventivamente conosciuti e, pertanto, nella maggior parte dei casi è difficile prevedere l'organizzazione e lo svolgimento delle singole lavorazioni e la valutazione dei rischi per la sicurezza e salute dei lavoratori e, conseguentemente, la redazione di preventivi piani per la prevenzione degli stessi. - occorre che le specifiche tecniche delle singole lavorazioni previste

contrattualmente contengano anche disposizioni inerenti l'aspetto della sicurezza sia per quanto riguarda le maestranze impegnate nell'esecuzione delle lavorazioni sia per quanto riguarda gli utenti delle opere su cui si interviene.

Nei bandi di gara vanno, poi, sempre indicati i costi dei piani di sicurezza che non sono soggetti a ribasso. Per quanto riguarda il *contratto aperto* va osservato che - dato che non è tecnicamente possibile, come prima rilevato, redigere dei piani di sicurezza ma soltanto prescrizioni operative finalizzate a garantire la sicurezza della maestranze e dell'utente e, di conseguenza, non è possibile valutare i costi tramite la redazione di un computo metrico - occorre specificare quale è la parte del prezzo complessivo di ogni singola prestazione prevista contrattualmente - quasi sempre, valutato a corpo con riferimento a più lavorazioni fra loro collegate - che riguarda la sicurezza e che, come prima ricordato, non è soggetta a ribasso. Va poi osservato che la stazione appaltante deve, oltre ad imporre tali prescrizioni operative nel contratto, aver cura di verificare che, nel corso dei lavori, vengano adottate dall'appaltatore tutte le misure, volta per volta, comunque necessarie ad assicurare la salute e sicurezza dei lavoratori ed degli utenti delle opere interessate dai lavori di manutenzione.

In base alle suddette considerazioni si è dell'avviso che:

- a) nel caso di lavori di manutenzione - costituiti da un insieme di lavorazioni individuate nel loro contenuto tecnico e esecutivo nonché nel loro numero e nella loro localizzazione - è impiegabile il *contratto di sola esecuzione* oppure il *contratto di progettazione esecutiva ed esecuzione* denominato *appalto integrato*;
- b) nel caso di lavori di manutenzione - costituiti da un insieme di lavorazioni individuate nel loro contenuto tecnico ed esecutivo ma non nel loro numero e nella loro localizzazione - è impiegabile di norma il *contratto aperto*;
- c) l'affidamento dei *contratti di sola esecuzione* di lavori di manutenzione deve avvenire sulla base di un progetto esecutivo - comprendente anche il piano di sicurezza redatto nel rispetto delle disposizioni previste dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e s.m. nonché dal d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494 e s.m. dall'art. 31 comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. e dal d.P.R. 3 luglio 2003, n. 222 e s.m., - e con l'indicazione nel bando di gara dei costi dei piani di sicurezza non soggetti a ribasso;
- d) l'affidamento dei *contratti di progettazione esecutiva ed esecuzione*, denominato *appalto integrato*, di lavori di manutenzione deve avvenire sulla base di un progetto definitivo e con l'indicazione nel bando di gara dei costi della sicurezza non soggetti a ribasso;
- e) il progetto definitivo posto a base di gara dell'*appalto integrato* di cui alla precedente lettera d) deve comprendere anche degli elaborati - costituenti lo sviluppo del documento facente parte del progetto preliminare denominato *prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza* (articolo 18, comma 1, lettera f), del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m.) - che devono essere predisposti nel rispetto delle disposizioni, per quanto impiegabili, previste dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e s.m. nonché dal d.lgs. 19 agosto 1996, n. 494 e s.m. dall'art. 31 comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. e dal d.P.R. 3 luglio 2003, n. 222 e s.m.;
- f) l'affidamento dei *contratti aperti* di lavori di manutenzione deve avvenire sulla base di un progetto definitivo - costituito essenzialmente dalla individuazione, per ognuno dei tipi delle lavorazioni previste nel contratto, del loro contenuto tecnico ed esecutivo e della specificazione degli apprestamenti da realizzare per garantire la sicurezza delle maestranze e degli utenti delle opere su cui si interviene - e con l'indicazione nel bando di gara del costo complessivo di ogni singola lavorazione

e della quota parte di tale costo, non soggetto a ribasso, riguardante l'esecuzione dei suddetti apprestamenti.

Il Relatore

Il Presidente

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 29 luglio 2004.

Il Segretario

(da www.autoritalavoripubblici.it)