Gli oneri della sicurezza negli appalti

L'Aquila, 6 febbraio 2015

"Le implicazioni economiche della sicurezza in materia di appalti pubblici"

Michele Tritto
Dirigente Sicurezza delle costruzioni- ANCE

Evoluzione normativa

Nel corso di una lunga evoluzione normativa, il concetto di **costo della sicurezza** ha assunto diverse configurazioni e si è prestato a molteplici interpretazioni.

Si è passati da un regime in cui le incombenze concernenti la sicurezza erano **a carico della sola impresa** (art. 18 c. 8 della **Legge 55/90**) al diverso sistema nel quale i costi sono stati **esclusi dal ribasso d'asta**.

La stima dei costi relativa al PSC viene introdotta dal **D. Lgs. n. 494 del 1996**, al suo art. 12, ma **non si prevedeva** la loro **esclusione dal prezzo ribassabile** in sede di gara pubblica o di offerta privata.

Nel **1998** la modifiche apportate alla Legge n. 109 del 1994 e s.m.i. ed in particolare al suo art 31, trasposto integralmente nell'art 131 del D. Lgs. n. 163 del 2006, stabiliscono che…. *Il piano di sicurezza e di coordinamento, quando previsto ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, ovvero il piano di sicurezza sostitutivo di cui alla lettera b) del comma 2, nonché il piano operativo di sicurezza di cui alla lettera c) del comma 2 formano parte integrante del contratto di appalto o di concessione;*

i relativi oneri vanno evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta…

Tale concetto viene successivamente introdotto anche nell'art. 12 del D. Lgs. 494/96 dalle modifiche apportate **nel 1999 dal D. Lgs n. 528**.

Il **nuovo art. 12** viene così modificato:

Il piano contenente l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi, e le conseguenti procedure, gli apprestamenti e le attrezzature atti a garantire, per tutta la durata dei lavori, il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori, nonché la ***stima dei relativi costi che non sono soggetti al ribasso delle offerte delle imprese esecutrici*** *…*

… In particolare il piano contiene, in relazione alla tipologia del cantiere interessato, i seguenti elementi:

…s. valutazione, in relazione alla tipologia dei lavori, delle spese prevedibili per l'attuazione dei singoli elementi del piano;

Successivamente, in attuazione dell'articolo 31, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, viene approvato **nell'anno 2003 il D.P.R. n. 222**.

Il suo ambito di applicazione comprende sia i **lavori privati, sia i lavori pubblici** ed è volto a disciplinare i contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili.

Al suo art. 7, comma 1 vengono elencati con estrema chiarezza quali siano gli oneri che vanno stimati nei costi della sicurezza nei casi in cui vige l'obbligo di redigere il PSC ai sensi del D. Lgs. 494/96.

L'art. 7 del D.P.R. 222/03 è riportato nel D. Lgs. 81/08 e s.m.i. al suo allegato XV, punto 4 senza alcuna modifica.

Il perché dei costi

La relazione del Legislatore al D.P.R. 222/03 riporta:

*L'obiettivo di tale disposizione è quello di **garantire** che le **misure**, preventive ed organizzative **previste nel piani di sicurezza**, in quanto **se ne è stimato il valore economico**, scomputandolo dai costi generali, **vengano interamente messe in atto**, in modo da garantire che i lavori siano svolti con il livello di sicurezza richiesto.*

*Tali disposizioni discendono direttamente dalla ratio della norma comunitaria, secondo la quale "il **rispetto delle prescrizioni minime** atte a garantire un miglior livello di sicurezza e di salute sui cantieri temporanei o mobili, **costituisce un imperativo** al fine di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori e, pertanto, tale considerazione **non può prescindere da valutazioni economiche.”***

E' indubbio che la sicurezza negli appalti è importante, così come è incontrovertibile che l'appalto sia una questione economica.

Per dare maggiore importanza alla sicurezza negli appalti il legislatore ha voluto dare alla sicurezza una precisa valenza economica.

Per far ciò, il D. Lgs. n. 81/08 (Testo Unico) e le modifiche successive impongono al committente, tramite il coordinatore per la progettazione, di stimare i costi di sicurezza, di evidenziarli nei bandi di gara e di non assoggettarli a ribasso d'asta.

- Maggiore **CONSAPEVOLEZZA** del **committente** e una maggiore **RESPONSABILIZZAZIONE** delle **imprese**.
- La volontà del legislatore che ha introdotto l'obbligo di valutare i costi della sicurezza **NON** è stata certamente quella di **INCREMENTARE** i **COSTI** di realizzazione delle opere per tener conto della sicurezza, in quanto tali costi erano già inclusi nei normali prezzari (o lo avrebbero dovuto essere).
- Lo scopo della valutazione a parte dei costi della sicurezza (e la non assoggettabilità ai ribassi di gara) è quello di sensibilizzare maggiormente i committenti e le imprese esecutrici evidenziando tali costi in modo di consentirne una **maggior specificazione** e **l'effettiva attuazione** delle **misure** di sicurezza da essi sottese.
- In sostanza, se il costo di un'opera eseguita correttamente (e cioè con tutte le misure di sicurezza necessarie) risultava pari a 100 prima del D. Lgvo n. 494/96, tale costo non muta: semplicemente il 100 di prima dovrà essere indicato, per esempio, come 90 + 10 (in cui 10 rappresenta il costo della sicurezza).

L'allegato XV del Testo Unico ***Contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili"*** al punto 4 ci conferma con la massima ufficialità quanto da tempo la buona tecnica aveva affermato: ci dice in, buona sostanza, **QUALI** siano i costi da considerare come costi di sicurezza e **COME** debba essere effettuata la stima di tali costi.

Ma quali sono i costi da considerare

Il punto 4.1.1. dell'all. XV del Testo Unico ci dice che vanno considerati come costi di sicurezza:

- **gli apprestamenti previsti nel PSC;**
- Allegato XV, punto 1.1.1. c) **Apprestamenti**: le opere provvisionali necessarie ai fini della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori in cantiere.

- l'elenco non esaustivo di tali apprestamenti è contenuto al punto 1 dell'allegato XV.1 e comprende:
  - *ponteggi, trabattelli, ponti su cavalletti, impalcati, parapetti, andatoie, passerelle, armature delle pareti degli scavi, gabinetti, locali per lavarsi, spogliatoi, refettori, locali di ricovero e riposo, dormitori, camere di medicazione, infermerie, recinzioni di cantiere; in sostanza tutte le opere la cui utilizzazione è prevista dalle vigenti normative di igiene e sicurezza*;

La Determinazione n. 4/2006 dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture, in merito a ciò che viene definito **"apprestamenti",** stabilisce che essi sono:
… elementi che, benché destinati funzionalmente a servizio delle attività di costruzione o di altre attività connesse devono garantire **prioritariamente**, attraverso le loro caratteristiche intrinseche nonché in forza delle condizioni di uso e di manutenzione, il **rispetto dei requisiti di sicurezza e di igiene**.

In merito al concetto di "**opere necessarie ai fini della salute e della sicurezza dei lavoratori in cantiere"**

Tale interpretazione (distinguere ad es. tra ponteggi "di servizio" e ponteggi "di sicurezza") per quanto **non irragionevole** sul piano astratto, sarebbe però di non agevole applicazione, per la difficoltà di definire un **discrimine netto** tra quanto (un apprestamento o parte di esso) è destinato in prevalenza a garantire la sicurezza dei lavoratori e quanto afferisce invece ad altre funzioni.
Il legislatore ha dunque privilegiato una **scelta definitiva** attraverso una inequivoca, seppur solo esemplificativa, elencazione delle tipologie di apprestamenti i cui costi vanno esclusi dal ribasso.

- **le misure preventive e protettive e i DPI previsti nel PSC per lavorazioni interferenti;**
- **gli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, gli impianti antincendio e di evacuazione fumi;**
- **i mezzi e servizi di protezione collettiva quali segnaletica, avvisatori acustici, attrezzature per primo soccorso, illuminazione di emergenza, mezzi estinguenti, servizi di gestione delle emergenze;**

- **le procedure contenute nel PSC e previste per specifici motivi di sicurezza (per es. riunioni di coordinamento, supervisione dei preposti per determinate operazioni, sorveglianza finalizzata alla sicurezza, sorveglianza sanitaria, etc.)**
- **lo sfasamento temporale o spaziale per lavorazioni interferenti;**
- **le misure di coordinamento per l'uso comune di apprestamenti, attrezzature e infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.**

Quali caratteristiche deve avere la stima dei costi

Il punto 4.1.3 dell'all. XV del Testo Unico ci dice che la stima dovrà essere:

- **CONGRUA** e cioè non comportare sottovalutazione dei costi;
- **ANALITICA** per voci singole a corpo o a misura e cioè effettuata, con riferimento allo specifico cantiere e allo specifico piano di sicurezza evitando il ricorso a metodi semplificati (o semplicistici) quali quelli basati su percentuali fissate a priori e avulse dalle specifiche misure di sicurezza previste per il singolo cantiere;
- riferita ad **ELENCHI PREZZI STANDARD** specializzati e relativi alle misure di sicurezza, oppure basata su **PREZZARI** o **LISTINI UFFICIALI** delle misure di sicurezza vigenti nell'area interessata, o sull'**ELENCO PREZZI** delle misure di sicurezza del **COMMITTENTE**.

- Salvo il caso di **ALCUNE REGIONI** o provincie italiane in cui listini ufficiali delle misure di sicurezza sono già disponibili in quanto si è provveduto a integrare i normali prezzari delle opere con i prezzari della sicurezza, la norma prevede il ricorso ad **ANALISI DEI COSTI COMPLETE** e desunte da indagini di mercato.
- Tra gli **STRUMENTI OPERATIVI** rispondenti ai requisiti previsti (elenchi prezzi delle misure di sicurezza supportati da analisi dei costi complete e desunte da indagini di mercato) si ricordano i due volumi della pubblicazione del CPT di Roma «I costi della sicurezza»

- Evidentemente la conoscenza di tali strumenti operativi, oltre ad agevolare i coordinatori per la sicurezza per effettuare la stima dei costi, è essenziale anche per le imprese onde valutare la correttezza di tali stime e, eventualmente, per valutare economicamente il costo di misure di sicurezza erroneamente omesse dal redattore del PSC (vedasi, a tal proposito, la determinazione n. 2/2003 dell'Autorità per la vigilanza sui Lavori Pubblici).

NORMATIVA ESSENZIALE E INTERPRETAZIONI AUTOREVOLI

Allegato XV del D. Lgs. 81/08
4.- STIMA DEI COSTI DELLA SICUREZZA

4.1. - Stima dei costi della sicurezza

4.1.1. Ove é prevista la redazione del PSC ai sensi del Titolo IV, Capo I, del presente decreto, nei costi della sicurezza vanno stimati, per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere, i costi:

a) degli apprestamenti previsti nel PSC;

b) delle misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel PSC per lavorazioni interferenti;

c) degli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi;

d) dei mezzi e servizi di protezione collettiva;

e) delle procedure contenute nel PSC e previste per specifici motivi di sicurezza;

f) degli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;

g) delle misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.

4.1.2. Per le opere rientranti nel campo di applicazione del D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 e successive modifiche e per le quali non é prevista la redazione del PSC ai sensi del Titolo IV Capo I,del presente decreto, le amministrazioni appaltanti, nei costi della sicurezza stimano, per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere, i costi delle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza e salute dei lavoratori.

4.1.3. La stima dovrà essere congrua, analitica per voci singole, a corpo o a misura, riferita ad elenchi prezzi standard o specializzati, oppure basata su prezziari o listini ufficiali vigenti nell'area interessata, o sull'elenco prezzi delle misure di sicurezza del committente; nel caso in cui un elenco prezzi non sia applicabile o non disponibile, si farà riferimento ad analisi costi complete e desunte da indagini di mercato. Le singole voci dei costi della sicurezza vanno calcolate considerando il loro costo di utilizzo per il cantiere interessato che comprende, quando applicabile, la posa in opera ed il successivo smontaggio, l'eventuale manutenzione e l'ammortamento.

4.1.4. I costi della sicurezza così individuati, sono compresi nell'importo totale dei lavori, ed individuano la parte del costo dell'opera da non assoggettare a ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici.

4.1.5. Per la stima dei costi della sicurezza relativi a lavori che si rendono necessari a causa di varianti in corso d'opera previste dall'articolo 132 del D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 e successive modifiche, o dovuti alle variazioni previste dagli articoli 1659, 1660, 1661 e 1664, secondo comma, del codice civile, si applicano le disposizioni contenute nei punti 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3. I costi della sicurezza così individuati, sono compresi nell'importo totale della variante, ed individuano la parte del costo dell'opera da non assoggettare a ribasso.

4.1.6. Il direttore dei lavori liquida l'importo relativo ai costi della sicurezza previsti in base allo stato di avanzamento lavori, previa approvazione da parte del coordinatore per l'esecuzione dei lavori quando previsto.

Allegato XV.1

Elenco indicativo e non esauriente degli elementi essenziali utili alla definizione dei contenuti del PSC di cui al punto 2.1.2.

1. Gli apprestamenti comprendono: ponteggi; trabattelli; ponti su cavalletti; impalcati; parapetti; andatoie; passerelle; armature delle pareti degli scavi; gabinetti; locali per lavarsi; spogliatoi; refettori; locali di ricovero e di riposo; dormitori; camere di medicazione; infermerie; recinzioni di cantiere.
2. Le attrezzature comprendono: centrali e impianti di betonaggio; betoniere; grù; autogrù; argani; elevatori; macchine movimento terra; macchine movimento terra speciali e derivate; seghe circolari; piegaferri; impianti elettrici di cantiere; impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche; impianti antincendio; impianti di evacuazione fumi; impianti di adduzione di acqua, gas, ed energia di qualsiasi tipo; impianti fognari.
3. Le infrastrutture comprendono: viabilità principale di cantiere per mezzi meccanici; percorsi pedonali; aree di deposito materiali, attrezzature e rifiuti di cantiere.
4. I mezzi e servizi di protezione collettiva comprendono: segnaletica di sicurezza; avvisatori acustici; attrezzature per primo soccorso; illuminazione di emergenza; mezzi estinguenti; servizi di gestione delle emergenze.

Cosa dicono le leggi

D.Lgvo n.81/08

Art.100 comma 5

- **L'impresa** che si aggiudica i lavori ha facoltà di **presentare al coordinatore per l'esecuzione** proposte di **integrazione** al piano di sicurezza e di coordinamento, ove ritenga di poter **meglio garantire** la sicurezza nel cantiere nella base della propria esperienza. **In nessun caso le eventuali integrazioni possono giustificare modifiche o adeguamento dei prezzi pattuiti.**

D. Lgs. 163/06

Art. 131, comma 4

- 4. Le imprese esecutrici, prima dell'inizio dei lavori ovvero in corso d'opera, possono presentare al coordinatore per l'esecuzione dei lavori di cui al decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 (ora decreto legislativo n. 81 del 2008), proposte di modificazioni o integrazioni al piano di sicurezza e di coordinamento loro trasmesso dalla stazione appaltante, sia per adeguarne i contenuti alle tecnologie proprie dell'impresa, sia per garantire il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori eventualmente disattese nel piano stesso.

Le interpretazioni autorevoli

Dalla deliberazione 6.5.1997, n.2575 della Regione Lazio (BUR 20.6.1997, n.17, suppl.)

- Si ricordi che il piano di sicurezza, come dispone il primo comma dell'articolo 12, deve contenere la stima dei relativi costi al duplice fine da un lato, per l'Amministrazione, di quantificare appropriatamente il costo di realizzazione dell'opera comprensiva dei costi delle misure di sicurezza, e, dell'altro lato, per l'Appaltatore, di ben valutare i costi della sicurezza stessa della quale, durante la realizzazione dell'opera, il Coordinatore per l'esecuzione dei lavori dovrà controllarne la puntuale osservanza.
- L'impresa aggiudicataria può presentare al Coordinatore per l'esecuzione dei lavori proposte di integrazione al piano di sicurezza e coordinamento, ove ritenga di poter meglio garantire la sicurezza del cantiere (cioè dei lavoratori) in base alla propria esperienza ed alle particolari tecnologie o macchine utilizzate nel cantiere. **Le proposte di integrazione, così precisa il D.lgs. 494/96, non devono comportare modifiche o adeguamento dei prezzi pattuiti nel contratto**.
- Appare però evidente che se il Coordinatore per la progettazione ha redatto un **piano di sicurezza con gravi carenze** e quindi, dal punto di vista economico, **sottostimato**, la norma legislativa prima richiamata non può essere applicata, rischiando l'Amministrazione, in caso di vertenza giudiziaria, di soccombere certamente e di sopportare, oltre ai costi della sicurezza non previsti, anche i conseguenti danni subiti eventualmente dall'Appaltatore.
- A questo proposito si deve precisare che se il piano di sicurezza è redatto da un professionista esterno all'Amministrazione, appare evidente la necessità che il Responsabile del procedimento, ai sensi dell'articolo 25 della legge 109/94, debba far predisporre una variante in corso d'opera a causa degli errori ad omissioni del progetto esecutivo di cui il piano di sicurezza fa parte integrante.

Regione Toscana

LEGGE REGIONALE 28 GENNAIO 2000, N. 8 (B.U.R. 7 febbraio 2000)

"Monitoraggio e misure per la sicurezza e la salute dei lavoratori nei cantieri"

PIANI DI SICUREZZA

- L'appaltatore è obbligato ad osservare, scrupolosamente e senza riserve o eccezioni, il piano di sicurezza e di coordinamento ed il piano generale di sicurezza predisposti dal coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione e messi a disposizione da parte della Stazione appaltante, ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494.
- L'appaltatore può presentare al coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione una o più proposte motivate di integrazione al piano di sicurezza e di coordinamento, nei seguenti casi: *a) Per adeguarne i contenuti alle proprie tecnologie ovvero quando ritenga di poter meglio garantire la sicurezza nel cantiere sulla base della propria esperienza, anche in seguito alla consultazione obbligatoria e preventiva dei rappresentanti per la sicurezza dei propri lavoratori o a rilievi da parte degli organi di vigilanza*; **b) Per garantire il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori eventualmente disattese nel piano di sicurezza, anche in seguito a rilievi o prescrizioni degli organi di vigilanza.**
- L'appaltatore ha diritto che il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione si pronunci tempestivamente, con atto motivato da annotare sulla documentazione di cantiere, sull'accoglimento o il rigetto delle proposte presentate; le decisioni del coordinatore sono vincolanti per l'appaltatore.
- *Qualora il coordinatore non si pronunci entro il termine di tre giorni lavorativi dalla presentazione delle proposte dell'appaltatore, nei casi di cui al comma 2, lettera a), le proposte si intendono accolte*.
- **Qualora il coordinatore non si sia pronunciato entro il termine di tre giorni lavorativi dalla presentazione delle proposte dell'appaltatore, prorogabile una sola volta di altri tre giorni lavorativi nei casi di cui al comma 2, lettera b), le proposte si intendono rigettate.**
- *Nei casi di cui al comma 2, lettera a), l'eventuale accoglimento delle modificazioni e integrazioni non può in alcun modo giustificare variazioni o adeguamenti dei prezzi pattuiti, né maggiorazioni di alcun genere del corrispettivo.*
- **Nei casi di cui al comma 2, lettera b), qualora l'eventuale accoglimento delle modificazioni e integrazioni comporti maggiori oneri a carico dell'impresa, e tale circostanza sia debitamente provata e documentata, trova applicazione la disciplina delle varianti. I maggiori oneri saranno liquidati con le modalità indicate all'art.....(pagamenti) e soggetti alla stessa disciplina prevista per gli oneri della sicurezza.**

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici Determinazione n. 2/2003

Dalle considerazioni svolte, segue che:

- il piano di sicurezza e coordinamento può considerarsi carente solo ed esclusivamente per quanto riguarda i “nuovi apprestamenti”, ovvero le ulteriori misure di sicurezza, non contemplati nel relativo piano;
- le spese necessarie per far fronte ai “nuovi apprestamenti”, sono riconducibili ai c.d. oneri speciali, di cui si compongono le spese complessive della sicurezza, previo aggiornamento del relativo computo metrico, ed i relativi prezzi possono individuarsi mediante ricorso alla procedura di cui all’art. 136 del D.P.R. 554/99;
- è onere del responsabile del procedimento, valutare se le carenze “sostanziali” del Piano di sicurezza e coordinamento siano riconducibili all’ipotesi di “errore progettuale”, ovvero se le stesse potevano essere previste dal progettista in fase di progettazione esecutiva.

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici
Determinazione n. 4/2006

La sicurezza e le varianti

- Il DPR 222, all'art. 7 nel comma 5, dispone espressamente che anche nel caso di varianti in corso d'opera è necessario stimare i costi della sicurezza, adottando i medesimi criteri che si applicano nella fase di progettazione dei lavori od opere.
- Pertanto nel caso di varianti le relative perizie, ai sensi dell'art. 134, comma 9 del DPR 554/99, dovranno essere corredate anche del PSC ed a questi fini il RUP dovrà farsi carico del rispetto di tali adempimenti ed in particolare di quello relativo all'individuazione del costo della sicurezza compreso nell'importo di perizia, costo da non assoggettare a ribasso.
- In taluni casi, invece, la variazione progettuale in corso d'opera è generata proprio dalla necessità di migliorare il PSC rispetto alla primitiva stesura facente parte del progetto appaltato, sia che esso contenga una vera e propria carenza di previsione - in caso di previsione parziale delle misure di sicurezza o sottostima dei relativi costi - sia che esso necessiti di meri assestamenti o correttivi di dettaglio; ciò si ricava dall'art. 131 comma 4 del Codice dei contratti n. 163/2006.

LE RISERVE IN MATERIA DI COSTI DELLA SICUREZZA

Le riserve in materia di costi della sicurezza potrebbero essere originate da:

- Stima non analitica
- Costi non computati sebbene previsti dalla normativa
- Carenze nel PSC
- Modifiche al PSC richieste dalle imprese
- Prezzo non congruo
- Prezzo non applicabile o non disponibile
- Quantità stimata insufficiente
- Varianti in corso d’opera
- Costi della sicurezza non corrisposti al subappaltatore

Stima non analitica

- La "stima dei costi", così come identificata dal legislatore, deve essere **“analitica e per voci singole”**; è quindi il risultato di una analisi puntuale delle voci relative agli apprestamenti ed a tutti gli altri elementi indicati nell’allegato XV del D. Lgs 81/08 e s.m.i previsti nel PSC e necessari per la gestione del cantiere in condizioni di sicurezza, in tutte le fasi di lavoro e per tutta la durata del cantiere stesso.
- Per le opere rientranti nel campo di applicazione del D. Lgs. 163/ 06, e successive modifiche, e per le quali **non e' prevista la redazione del PSC** ai sensi del titolo IV, capo I, le amministrazioni appaltanti, nei costi della sicurezza **stimano**, per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere, i costi delle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza e salute dei lavoratori. (All. XV, c. 4.1.2, D. Lgs. 81/08 e s.m.i.)

Costi non computati sebbene previsti dalla normativa

•Ove e' prevista la redazione del PSC ai sensi del titolo IV, capo 1, nei costi della sicurezza vanno stimati, per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere, i costi:

a) degli apprestamenti previsti nel PSC;
b) delle misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel PSC per lavorazioni interferenti;
c) degli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi;
d) dei mezzi e servizi di protezione collettiva;
e) delle procedure contenute nel PSC e previste per specifici motivi di sicurezza;
f) degli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;
g) delle misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.

Carenze nel PSC

- L'analisi del PSC rivela la mancata individuazione da parte del CSP di misure di sicurezza specifiche per determinate fasi di lavoro. E' evidente che tale assenza determina la necessità di individuare la misura da utilizzare per l'esecuzione in sicurezza della lavorazione. **L'impresa esecutrice nel POS evidenzia** la carenza e propone una integrazione al PSC individuando la misura di sicurezza necessaria. Da tale modifica scaturiscono i relativi costi della sicurezza.
- **…. per "carenza" del piano di sicurezza e coordinamento**, debbano intendersi, **non già i meri assestamenti** o correttivi resi necessari per meglio adeguare, con aspetti di dettaglio, il PSC alla realtà specifica di cantiere **ma solo ed esclusivamente i "nuovi apprestamenti", ovvero le "ulteriori" misure di sicurezza,** non contemplati nel relativo piano, ma che il direttore dei lavori ed il responsabile del procedimento ritengono necessari, per propria valutazione o su segnalazione dell'appaltatore, al fine di risolvere situazioni di pericolosità non previste ab origine, e che dovranno p e ste o g e, c e do a o essere effettivamente realizzati dall'appaltatore.
- Solo in tal senso può ammettersi l'ipotesi di una carenza del PSC, dalla quale derivino dei costi ulteriori rispetto a quelli preventivati per la sicurezza. (AVCP, Determinazione n. 2/2003)

Modifiche del PSC richieste dalle imprese

- L'impresa che si aggiudica i lavori ha **facoltà di presentare al coordinatore per l'esecuzione proposte di integrazione al PSC**, ove ritenga di poter meglio garantire la sicurezza nel cantiere sulla base della propria esperienza. In nessun caso le eventuali integrazioni possono giustificare modifiche o adeguamento dei prezzi pattuiti.

  (Art. 100, c. 5, D. Lgs. 81/08 e s.m.i.)

- Il **CSE …… adegua il PSC** in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute, valutando le proposte delle imprese esecutrici dirette a migliorare la sicurezza in cantiere…

  (Art. 92, c. 1b, D. Lgs. 81/08 e s.m.i.)

- Le **imprese esecutrici**, prima dell'inizio dei lavori ovvero in corso d'opera, possono presentare al CSE, proposte di modificazioni o integrazioni al PSC trasmesso dalla stazione appaltante, sia per adeguarne i contenuti alle tecnologie proprie dell'impresa, sia per garantire il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori eventualmente disattese nel piano stesso.

  (Art. 131, c. 4, D. Lgs. 163/06)

In sintesi, può dunque verificarsi – dopo che la S.A., attraverso il coordinatore per la progettazione, abbia provveduto a calcolare i costi della sicurezza in sede di PSC - che:

- la sola impresa aggiudicataria presenti in sede di POS proposte di adeguamento del PSC in rapporto alla propria tecnologia ed organizzazione di cantiere – e conseguentemente anche dei relativi costi di sicurezza, già calcolati dalla S.A. – purché tali modifiche siano destinate a migliorare la sicurezza dei lavoratori.
- L'Amministrazione, nel valutare le proposte dell'impresa aggiudicataria, può modificare la stima dei costi della sicurezza effettuata in sede di PSC, ma con parziali e limitate variazioni, eventualmente anche in detrazione.

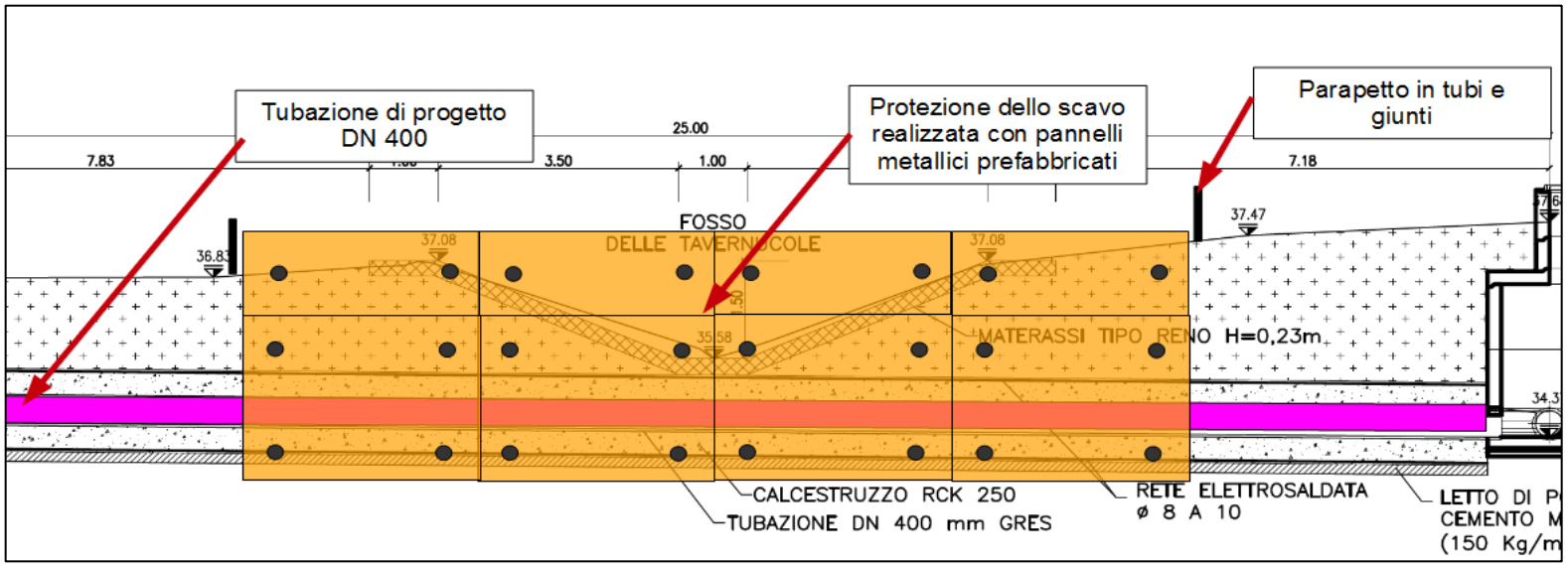
(AVCP, Determinazione n. 4/2006)

Quantità stimata insufficiente

Le quantità stimate devono essere coerenti con le indicazioni fornite dal CSP nel PSC, ad esempio:

- Servizi igienico assistenziali dimensionati sul numero massimo di lavoratori presenti contemporaneamente in cantiere desunto dal cronoprogramma;
- Ponteggi dimensionati in funzione della reale dimensione delle facciate, se si prevede, ad esempio per lavori di manutenzione, di eseguire i lavori per fasi è necessario prevedere il costo dei montaggi e degli smontaggi successivi;
- Trabattelli dimensionati in funzione della reale altezza di utilizzo;
- Protezioni dello scavo dimensionate al fine di consentire la protezione dell’intera superficie delle pareti in funzione della profondità massima ove essa sia variabile.
- ……..

La superficie dell'area da proteggere per mezzo dei pannelli viene scelta in funzione della profondità massima dello scavo comprensiva dei 30 cm. oltre il ciglio previsti dalla normativa e della lunghezza del singolo tratto da proteggere. Tale superficie computata come costo di noleggio e successivamente movimentata per tutta la lunghezza dello scavo.



Es. 4 pannelli 2,6X3.5m. + 4 pannelli 1.3X3,5m. = 54,6mq.X2 = 109,2mq

Caratteristiche delle riserve

Le norme attualmente vigenti attribuiscono alla riserva l'onere:

1. della **tempestività**;
2. della **ritualità** della formulazione;
3. dell'**esplicazione delle cause e degli effetti**

Finalità delle riserve

1. Consentire il continuo controllo dei lavori;
2. Consentire l'eventuale integrazione dei mezzi finanziari;
3. Rendere edotta la stazione appaltante dell'eventuale aggravio di spese
4. Mettere l'ente appaltante nelle condizioni di fronteggiare le eventuali anomalie.

I tre elementi della riserva

La ritualità della formulazione

In ogni caso le riserve devono essere poste **per iscritto** negli atti contabili; l'iscrizione nel registro di contabilità è **condizione necessaria ma non sufficiente** per la loro efficacia, devono infatti essere confermate nel conto finale.

La tempistica

Le riserve devono essere iscritte a pena di decadenza sul **primo atto dell'appalto idoneo a riceverla**. È prevalente l'orientamento secondo il quale l'appaltatore ha l'onere di formulare riserva nel momento in cui è in grado di **valutare oggettivamente la negativa incidenza dei fatti**, salvo provvedere successivamente alla precisa quantificazione del danno economico.

L'esplicazione delle cause e degli effetti

L'appaltatore deve indicare con la massima precisione possibile le **ragioni** di ciascuna domanda nonché le **somme** a cui ritiene di avere diritto

L'origine del contenzioso sui costi della sicurezza

La qualità del progetto

- L'interazione tra progettista e Coordinatore della sicurezza in progettazione
- Il livello di progettazione;
- L'attività preliminare e di indagine;
- Lo studio della situazione al contorno;
- Accurata definizione della programmazione temporale;
- Esatta valutazione delle possibili interferenze lavorative, ambientali

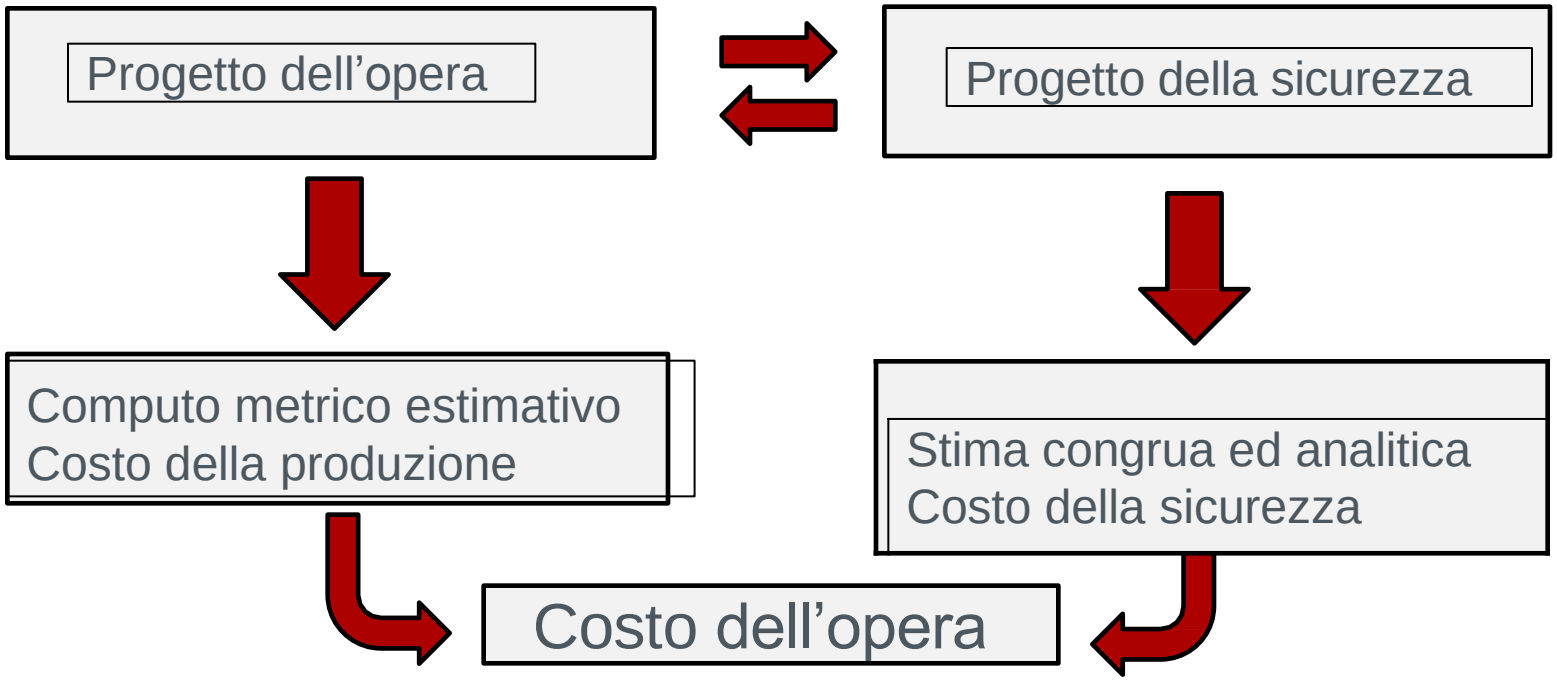
Integrazione delle prescrizioni progettuali con quelle di sicurezza

La sicurezza non è un addendum, nasce insieme al progetto e ne costituisce parte integrante.

Redazione di un PSC reale strumento di programmazione della sicurezza

- Un PSC che vada oltre i contenuti minimi di cui all'allegato XV, con puntuale articolazione delle fasi lavorative , dei rischi e delle misure di sicurezza.
- Costi della sicurezza discendenti dalle scelte operate nel PSC e conseguenti alla valutazione del rischio

Parallelismo tra progetto dell'opera e progetto della sicurezza (PSC)



Integrazione della sicurezza con la produzione

Gli elementi per una corretta valutazione dei costi

La qualità del progetto

Integrazione delle prescrizioni progettuali con quelle di sicurezza

Redazione di un PSC reale strumento di programmazione della sicurezza

In caso di errata valutazione quale di questi elementi è maggiormente pregiudizievole?

Accertata l'interdipendenza dei tre elementi come si dovrebbe procedere per la redazione di un piano che soddisfi le normativee ed consenta esigenze una valutazione esplicitazione dei costi della sicurezza

Gli elementi per una corretta valutazione dei costi

Cosa **NON DEVE** essere:

- Una raccolta indiscriminata di fotocopie;
- Un elenco di prescrizioni generiche avulse dalla situazione al contorno;
- Un documento di considerevole volume e scarsi contenuti, di difficile comprensione e di nessuna utilità.

Le conseguenze

L'effetto sinergico dei tre elementi, oltre ad abbassare pericolosamente il livello di sicurezza dell'appalto (o almeno quello ipotizzato) crea i presupposti per

il contenzioso sui costi della sicurezza

Conclusioni

La soluzione (almeno parziale) del problema delle riserve in generale, e nello specifico sulla sottostima dei costi della sicurezza, passa attraverso la qualità degli elaborati progettuali, dove , al di là dei titoli delle tavole, siano presenti i contenuti- in tutti i livelli di progettazione- idonei a descrivere compiutamente l'opera in tutte le sue fasi esecutive.

Soltanto con un Piano di Sicurezza e Coordinamento che, al di fuori dell'adempimento formale, rappresenti un reale strumento di programmazione della sicurezza, e con una valutazione dei costi in linea con le misure da porre in essere e con i relativi prezzi di mercato, sarà possibile ridurre il fenomeno del contenzioso in materia.

GLI ONERI DELLA SICUREZZA AZIENDALE

Costi e oneri: definizioni

Gli importi della sicurezza in generale possono essere distinti in:

a)costi della sicurezza che derivano, in caso di lavori ex Titolo IV, dalla stima effettuata nel **Piano di Sicurezza e Coordinamento** (PSC) ai sensi dell'art. 100 del D.Lgs. 81/2008 s.m.i.) - o dall'analisi della Stazione appaltante anche per tramite del RUP quando il PSC non sia previsto – rif. punto 4.1.2. - secondo le indicazioni dell'allegato XV punto 4. A tali costi l'impresa è vincolata contrattualmente (costi contrattuali) in quanto rappresentano **"l'ingerenza"** del committente nelle scelte esecutive della stessa; in essi si possono considerare, in relazione al punto 4.1.1. dell'allegato XV, esclusivamente le spese connesse al coordinamento delle attività nel cantiere, alla gestione 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 / Stazione appaltante, valutate attraverso un computo metrico estimativo preciso;

b) **oneri aziendali della sicurezza** afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascun operatore economico (detti anche, in giurisprudenza piuttosto che in dottrina, **costi ex lege, costi propri, costi da rischi specifici o costi aziendali necessari per la risoluzione dei rischi specifici propri dell'appaltatore**), relativi sia alle misure per la gestione del rischio dell'operatore economico, sia alle misure operative per i rischi legati alle lavorazioni e alla loro contestualizzazione, aggiuntive rispetto a quanto già previsto nel PSC e comunque **riconducibili alle spese generali**. Detti oneri aziendali sono contenuti nella quota parte delle spese generali prevista dalla norma vigente (art. 32 del D.P.R. 207/2010 s.m.i.) e non sono riconducibili ai costi stimati per le misure previste al punto 4 dell'allegato XV del D.Lgs. 81/2008 s.m.i.

Negli ultimi tempi, la giurisprudenza amministrativa si è andata consolidando nel senso di ritenere che **l'indicazione degli oneri aziendali per la sicurezza costituisce,** in virtù degli artt. 86, comma 3-bis, e 87, comma 4, del d. lgs. n. 163 del 2006, un **adempimento previsto dalla legge**.

Art. 86. Criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse

3-bis. 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. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

Art. 87. Criteri di verifica delle offerte anormalmente basse

4. Non sono ammesse giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza in conformità all'articolo 131, nonché al piano di sicurezza e coordinamento di cui all'articolo 12, decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 *(ora art. 100 del d.lgs. n. 81 del 2008)* e alla relativa stima dei costi conforme all'articolo 7, d.P.R. 3 luglio 2003, n. 222 *(ora punto 4 dell'allegato XV al d.lgs. n. 81 del 2008)*. Nella valutazione dell'anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture.

Per ciascuna delle due differenti categorie, la giurisprudenza ha delineato i diversi **obblighi** gravanti, rispettivamente, sulla **stazione appaltante** e **sull'operatore economico**.

Infatti, mentre la quantificazione dei costi è rimessa alle stazioni appaltanti, la determinazione e conseguente indicazione all'interno dell'offerta degli **oneri aziendali della sicurezza rappresenta**, invece, un obbligo posto a carico degli operatori economici, che partecipano alla procedura.

Diverse pronunce si soffermano sull'obbligo a carico dei concorrenti di segnalare gli oneri economici che ritengono di sopportare al fine di adempiere esattamente agli obblighi di sicurezza sul lavoro, al duplice scopo di **assicurare la consapevole formulazione dell'offerta** con riguardo ad un aspetto nevralgico e di **consentire alla stazione appaltante** la relativa **valutazione della congruità** dell'importo destinato alla sicurezza.

La Tabella degli oneri aziendali della sicurezza

La tabella degli oneri aziendali si propone quale strumento operativo messo a disposizione dalla stazione appaltante nella documentazione di gara. Si premette che la Tabella proposta riporta un **elenco indicativo e non esaustivo.**

La tabella **non** può in nessun caso essere considerata **sostitutiva** di quanto riportato nel **PSC**.

Gli oneri aziendali della sicurezza, rappresentativi della quota da indicare in offerta economica, sono costituiti da **due componenti**: una prettamente **gestionale** e una **operativa**.

Le voci riportate nella tabella rappresentano sia gli oneri gestionali sia quelli operativi.

Le voci proposte sono indicative sia di contenuti potenzialmente valutabili quali **quota parte** degli **oneri gestionali** della **sicurezza annui** sostenuti dall'operatore economico a **prescindere** dai singoli e specifici contratti (ad esempio: quota parte delle spese sostenute per le **visite mediche**, **formazione** ed **informazione** di base dei Lavoratori ecc.), sia di contenuti riconducibili espressamente a **oneri operativi** rappresentativi di tutte le spese relative alle **misure di prevenzione connesse allo specifico appalto** (ad esempio: la **formazione integrativa** necessaria agli stessi lavoratori, alcuni **DPI particolari** ecc.).

La Tabella degli oneri è **composta da 2 colonne** riportanti rispettivamente:

- un elenco **indicativo di voci** rappresentative delle misure per il rischio aziendale;
- la **richiesta dell'importo**, puntuale o presuntivo, relativo al singolo riquadro della prima colonna rapportato allo **specifico contratto d'appalto**.

Si evidenzia che **sia gli oneri gestionali**, strettamente connessi allo svolgimento del ruolo di datore di lavoro, **sia gli oneri operativi**, esclusivamente contestualizzati allo specifico cantiere oggetto del contratto di appalto, **aggiuntivi** rispetto a quanto già previsto nel **PSC** e comunque **riconducibili alle spese generali**, in virtù della normativa vigente in materia (art. 15 e art. 95 del D. Lgs. 81/08), dovranno essere sostenuti e valutati dallo stesso in qualità di operatore economico partecipante ad un appalto.

La prima parte della Tabella degli oneri proposta riporta un elenco di voci rappresentative delle misure per la gestione della sicurezza in attuazione del disposto di cui all'art. 15 del D.Lgs.81/08. La seconda parte della Tabella indica un elenco di voci rappresentative delle misure per i rischi legati alle lavorazioni e alla loro contestualizzazione, in attuazione del disposto di cui all'art. 95 del D. Lgs. 81/08, nonché dell'art 32 comma 4, lettere e) ed o) del DPR 207/2010.

Tabella degli oneri aziendali della sicurezza

colonna 1		colonna 2
Misure per la gestione del rischio aziendale *contrassegnare con una X in corrispondenza della/e voce/i descrittiva/e pertinente/i*		importo stimato per lo specifico appalto
1	**Per le attività svolte dal Servizio di Prevenzione e Protezione dai Rischi**	€
[ ] *Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione* [ ] *Addetto/i al SPP Rischi* [ ] *Riunione periodica* [ ] *altro*		
2	**Per la Formazione, Informazione e Addestramento**	€
[ ] *Informazione* [ ] *Formazione obbligatoria* [ ] *Addestramento obbligatorio* [ ] *altro*		

Tabella degli oneri aziendali della sicurezza

	colonna 1	colonna 2
	Misure di prevenzione per la gestione dei rischi connesse alle lavorazioni e contestualizzate nello specifico appalto *contrassegnare con una X in corrispondenza della/e voce/i descrittiva/e pertinente/i* **N.B.** per le voci sotto riportate indicare gli importi relativi alle voci che hanno carattere provvisionale e temporaneo e solo se e in quanto non computate nel PSC e riconducibili alle spese generali	importo stimato per lo specifico appalto
1	**Spese di adeguamento cantiere in osservanza del D.Lgs. 81/2008**	€
[ ]	*Informazione e Formazione / Addestramento integrativa ed ulteriore sui rischi specifici presenti in cantiere a tutto il personale lavorativo*	
[ ]	*DPI e DPC specifici per le lavorazioni previste in cantiere*	
[ ]	*POS, PSS, DUVRI (in assenza di PSC), Piano di rimozione amianto, PiMUS, Piano emergenze, relazioni per rumore, vibrazioni, rischio chimico, stress correlato*	
[ ]	*altro*	
2	**Impianto, manutenzione, illuminazione e ripiegamento finale dei cantieri, inclusi i costi per l'utilizzazione di aree diverse da quelle poste a disposizione dal committente**	€
[ ]	*Oneri relativi alla Gestione dei rifiuti di cantiere*	
[ ]	*Oneri relativi alla cartellonistica e alla segnaletica di cantiere*	
[ ]	*installazione di sistemi di trattenimento polveri e schegge (intavolati, reti, mantovane, ecc.)*	

La determinazione degli oneri della sicurezza: metodo di valutazione e verifica di congruità nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta

Step 1: PREDISPOSIZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA

Nei documenti di gara la stazione appaltante/il RUP dovrà **allegare la Tabella degli oneri**, specificando chiaramente che si tratta di documentazione meramente esemplificativa, che potrà risultare utile al concorrente per effettuare la sua **stima degli oneri**.

La suddetta Tabella **non dovrà essere compilata** contestualmente alla presentazione delle offerte, ma esclusivamente dal soggetto sul quale la stazione appaltante/il RUP procederà a svolgere la verifica di congruità in sede di verifica di anomalia.

Step 2: DETERMINAZIONE DEL PARAMETRO CONVENZIONALE DI VERIFICA

Nell'ambito di un procedimento di verifica dell'offerta anomala la **stazione appaltante/il Rup** ha l'onere di **valutare la congruità dell'importo** indicato dal miglior offerente rispetto all'entità ed alle caratteristiche del lavoro.

La verifica di congruità degli oneri della sicurezza viene svolta tramite la formula di seguito riportata.

OAP = (OTSA) x (IOSA)

Dove:

OAP: Oneri Aziendali Presunti

OTSA: Incidenza Oneri totali della sicurezza aziendale storici presunti

IOSA: Importo offerto specifico appalto

ISO: Importo sicurezza offerto

La stazione appaltante procederà alla verifica di congruità attraverso l'utilizzo della formula che consente la determinazione del parametro **Oneri Aziendali Presunti (OAP)** da assumere a riferimento per la verifica di congruità degli oneri indicati in offerta.

La formula proposta presuppone una **stima convenzionale degli OTSA** da parte della stazione appaltante variabile tra il **3% e il 5% delle spese generali** sostenute dall'operatore economico, queste ultime **valutate** pari ad una percentuale variabile tra il **13% e il 17%** ai sensi dell'art. 32 c.2 del D.P.R. 207/2010.

OTSA = 3%÷5% del (13%÷17%)

Tabella 1: coefficienti OTSA potenziali

	13%	15%	17%
3%	0.0039	0.0045	0.0051
4%	0.0052	0.0060	0.0068
5%	0.0065	0.0075	0.0085

Se **ISO risulta superiore/coincidente ad OAP** si **attesta** ragionevolmente la **congruità** degli oneri indicati rispetto all'offerta, con la conseguente conclusione positiva della procedura di verifica della congruità.

Step 3: VERIFICA DELLE GIUSTIFICAZIONI

Qualora invece la stazione appaltante **riscontrasse uno scostamento dell'ISO significativo** in diminuzione **(>2%**) rispetto ad **OAP**, **richiederà per iscritto** nei termini di cui all'art. 88 c. 1 del Codice (o secondo la tempistica prevista nel disciplinare di gara o nella lettera di invito sopra richiamate) all'operatore economico **contestualmente la compilazione della Tabella degli oneri** e la presentazione dei giustificativi relativi agli importi ivi indicati al fine di proseguire nell'iter di verifica di congruità attraverso l'analisi di dettaglio dei giustificativi forniti.

La stazione appaltante procederà quindi **in caso di esito positivo della verifica all'aggiudicazione provvisoria del miglior offerente**; diversamente si procederà al completamento del procedimento di verifica dell'offerta anomala. In caso di esito negativo si avvierà la verifica nei confronti delle successive migliori offerte, fino ad individuare l'offerta i cui oneri risultino congrui.

DIAGRAMMA DI FLUSSO

GRAZIE PER L'ATTENZIONE