

I COSTI DELLA SICUREZZA

AGGIORNAMENTO 2012
NORMATIVA E APPLICAZIONE

23 MARZO 2012 EXPO EDILIZIA NUOVA FIERA DI ROMA



Edilizia e Sicurezza
Comitato Paritetico Territoriale
di Roma e Provincia

Giuseppe D'Agostino, Evoluzione normativa dei costi della sicurezza: dal D.L.vo 494/96 al DPR 207/10

Signori buonasera. Questo seminario lo capiamo, come dice la prima slide, andando a vedere un po' qual è stata l'evoluzione della normativa in questi anni. L'ho chiamata "dal 494 al 207", che è il nuovo regolamento di attuazione del codice degli appalti. Partiamo dall'inizio e cerchiamo di capire qual è stato in questi anni il concetto della sicurezza, e soprattutto la lunga evoluzione normativa che ha avuto questo concetto, che nel corso degli anni ha assunto diverse configurazioni, sollevando anche tanti problemi e dando spunto a interpretazioni diverse.

In questi anni si è passati da varie normative: dalla prima legge, la 55 del 1990 – che ha menzionato anche il direttore – dove i costi della sicurezza erano a carico soltanto dell'impresa, per arrivare fino alla prima fase, quando i costi venivano considerati, ma erano esclusi dal ribasso d'asta. Infatti dalla prima pubblicazione del 494 all'interno dell'articolo 12 dove si parlava dei costi della sicurezza, ma non era previsto che quel costo dovesse essere ribassato in sede di gara, dobbiamo arrivare al 1998 con la legge 415, che modifica la legge 109, la prima a stabilire che i costi della sicurezza vanno inseriti e che devono essere ribassati. Infatti nella legge 415 che ha variato la 109 e che oggi ritroviamo integralmente all'interno dell'articolo 131 del decreto 163, viene riportato che – leggo con precisione quello che dice il 163 – "il piano di sicurezza e coordinamento previsto dalla legge 494, ovvero il piano di sicurezza sostitutivo, nonché il piano operativo di sicurezza, formano parte integrante del contratto di appalto o di concessione e i relativi oneri vanno evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta". Per la prima volta una normativa, una legge specifica e mette in evidenza che i costi devono essere evidenziati nei bandi di gara e soprattutto non devono essere soggetti ad un ribasso d'asta.

Questo stesso concetto viene ripetuto e ripreso dal 494; infatti nel 1999 con il decreto legislativo 528 si modifica il 494 e quindi il nuovo articolo 12 del 494 recita che "il piano contiene l'individuazione, l'analisi, la valutazione dei rischi e le conseguenti procedure, gli apprestamenti e le attrezzature atte a garantire per tutta la durata dei lavori il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni a tutela della salute dei lavoratori nonché la stima dei relativi costi, che non sono soggetti a ribasso delle offerte delle imprese esecutrici. In particolare l'articolo prosegue dicendo che il piano contiene anche in relazione alla tipologia del cantiere interessato i seguenti elementi: una valutazione in relazione alla tipologia dei lavori delle spese prevedibili per l'attuazione dei singoli elementi del piano. Quindi è questa la prima particolarità: anche il 494 con la modifica 528 afferma che occorre valutare e considerare le spese prevedibili per l'attuazione di tutti gli elementi del pia-

no di sicurezza. Quindi le novità che sono introdotte dal 494 e dalla 109 riguardano i Lavori Pubblici, in particolare con la modifica della legge introdotto dal 415 e con quella apportata alla 109 e per tutte le tipologie dei lavori col decreto legislativo 528, che va a modificare il 494.

Queste sono le normative che hanno introdotto nella nostra legislazione il costo delle misure di sicurezza previste nei piani, che deve essere determinato e soprattutto sottratto dalla competizione di mercato e va riconosciuto integralmente agli appaltatori; quindi questi sono i punti fondamentali che il legislatore ha individuato. Tali normative devono essere applicate in tutte le parti, anche nella fase di progettazione e debbono essere evidenziate nei bandi di gara, soprattutto negli appalti pubblici, ma principalmente i costi della sicurezza devono essere esclusi dal ribasso, come la normativa ha specificato.

Cosa intendiamo per costi della sicurezza? Ancora oggi sento qualche interpretazione libera del concetto del costo della sicurezza, mentre non ce ne dovrebbero più essere perché è la stessa normativa che ci aiuta. Già il 554, cioè il vecchio regolamento di attuazione sugli appalti, affermava e disponeva che ogni lavorazione doveva prevedere un'aliquota percentuale per le spese relative alla sicurezza; quindi era già un punto fermo.

Non solo; in tutti i prezzi ufficiali che c'erano fino a ieri e che sono ancora in vigore – aspettiamo anche la pubblicazione del nuovo prezzo regionale, anche perché sarà la prima volta che sarà suddiviso fra prezzi per i lavori e prezzi per la sicurezza – per ogni singola lavorazione sono inclusi il prezzo della lavorazione medesima ma anche il costo della sicurezza, secondo un decreto ministeriale del 2000, il quale stabilisce che in quelle voci vengano compresi gli oneri della sicurezza. Li ha elencati anche il d.m. del 145, che prevedeva le opere riguardanti l'illuminazione e quelle provvisoriale e riconosceva tutti i costi per quanto riguarda l'adeguamento alla 626; tutto questo rientrava nelle spese generali, che dovevano quindi essere soggette al ribasso, come indicato dal 145.

Un po' di chiarezza per quanto riguarda i costi della sicurezza lo ha portato l'Autorità di vigilanza con varie determinazioni, la prima delle quali è la 37 del 2000, seguita dalla 2 del 2001, che sono appunto i primi stimoli, le prime indicazioni utili per poter valutare i costi della sicurezza.

È puntuale la determinazione del 2000, la 37, dove l'Autorità dice "in attesa che venga pubblicato il regolamento previsto dall'articolo 31 del 109", quindi indica che le stazioni appaltanti erano tenute ad evidenziare nei bandi di gara la stima degli oneri della sicurezza, e sottolineava anche che questa valutazione doveva essere fatta in modo non elusivo e non in maniera riduttiva. Leggo la determina 37: "la particolareggiata elencazione contenuta nell'articolo 12 del 494 sul contenuto del piano di sicurezza e coordinamento sgombra altresì il campo dei gruppi di coloro che considerano il piano di sicurezza come un documento generico"; quindi è dal 2000 che viene messo in evidenza il concetto che un piano di sicurezza non deve essere generico come purtroppo siamo stati abituati in pratica negli anni. Infatti caratteristica del piano è anche la stima dei costi della sicurezza che devono essere contenuti nel piano stesso, che non può essere effettuata senza definire nel dettaglio le misure di sicurezza. È vero che la determina 37 nasce soprattutto, per quanto riguarda il calcolo dell'incidenza della manodopera, per tutte le categorie generali e specializzate di cui si può comporre un intervento nel campo lavorativo, ma quando si va a calcolare l'incidenza del costo della manodopera è necessario tenere conto degli oneri legati alla sicurezza, quindi l'Autorità di vigilanza, sempre con questa determina, sottoli-

nea il concetto che questo metodo deve essere applicato fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento, proponendo un metodo interlocutorio. Questo prevede lo scorporo, dal prezzo che viene indicato nei prezziari ufficiali, dell'ammontare dell'utile, delle spese generali e anche degli oneri della sicurezza.

L'Autorità afferma che tali prezzi potevano essere determinati anche mediante una percentuale calcolata tra la stima complessiva delle spese di sicurezza e il costo complessivo. La determina dell'autorità di vigilanza dice anche che la stima complessiva delle spese di sicurezza è composta da due parti: una viene inclusa nel prezzo unitario delle singole lavorazioni e l'altra – i cosiddetti oneri "speciali" – che non è inclusa nei prezzi; la somma dei due prezzi e rappresenta il costo della sicurezza non soggetto ribasso. Ora, sia la parte degli oneri della sicurezza che è inclusa nei prezzi, sia quella che riguarda gli oneri "speciali" devono essere determinate dal progettista, secondo quanto stabilito dall'Autorità di vigilanza nel 2001. Nel caso degli oneri che vengono inclusi nei prezzi, il progettista ha l'obbligo di determinare analiticamente la quota di detti oneri, mentre per quanto riguarda gli oneri "speciali", egli deve procedere ad un computo metrico: la somma di questi valori aggiunta a quella degli altri prezzi porta alla determinazione delle spese complessive e di conseguenza anche all'incidenza media della manodopera.

Finalmente nel 2003, in attuazione dell'articolo 31 della legge 109, viene approvato il d.p.r. 222, il "Regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei e mobili in attuazione dell'articolo 31 comma 1 della legge 109". L'ambito di applicazione di questo d.p.r. riguarda i lavori sia privati sia pubblici, e il suo compito è quello di disciplinare i contenuti minimi del piano di sicurezza dei cantieri temporanei e mobili compresa la stima dei costi della sicurezza. Con questo d.p.r. il legislatore, come è scritto anche nella relazione di presentazione del regolamento, precisa che l'obiettivo di questa disposizione è di garantire che le misure preventive ed organizzative previste nei piani di sicurezza, in quanto ne è già stato stimato il valore economico, scomputandole dai costi generali, vengono interamente messe in atto in modo da garantire che i lavori siano svolti con il livello di sicurezza richiesto. Queste disposizioni dipendono e discendono dalla ratio della norma comunitaria, secondo la quale il rispetto delle prescrizioni minime atte a garantire un miglior livello di sicurezza e di salute nei cantieri temporanei e mobili costituisce un imperativo al fine di garantire la sicurezza della salute dei lavoratori e pertanto tale considerazione non può prescindere dalla valutazione economica. All'intero di questo d.p.r., in particolare nell'articolo 7, vengono elencati con estrema chiarezza quali sono i costi che devono essere stimati per la sicurezza. Il legislatore fa riferimento a tutti quei costi, a tutti quei casi in cui vige l'obbligo di redigere il piano di sicurezza e di coordinamento.

Tutto il d.p.r. 222 oggi si ritrova per intero e senza modifiche all'interno dell'allegato 15 del decreto 81. Infatti il decreto 81 recita che ai sensi dell'articolo quarto, capo 1, nei costi della sicurezza vanno stimati per tutta la durata della lavorazione prevista nel cantiere tali costi e fa un elenco degli apprestamenti previsti dal piano di sicurezza e coordinamento, delle misure protettive e preventive, dei dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel piano di sicurezza, per lavorazioni interferenti, degli impianti di terra e protezione contro le scariche atmosferiche degli impianti antincendio e degli impianti di evacuazione fumi, dei mezzi e dei servizi di protezione collettiva, delle procedure contenute nel piano di sicurezza e coordinamento e previste per specifici motivi di sicurezza, degli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasa-

mento spaziale o temporale delle lavorazioni delle misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture.

Continuando nell'esame dell'evoluzione storica delle normative e delle leggi che hanno riguardato i costi della sicurezza, arriviamo nell'anno 2005 e in particolare ad un parere emesso dall'unità operativa di coordinamento istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale ha stabilito che l'articolo 7 presente all'interno del d.p.r. 222 indica un elenco tassativo, e sottolineo tassativo degli elementi che il committente pubblico o privato deve stimare all'interno del proprio piano di sicurezza e coordinamento.

Nel 2006 con un'altra determina, la numero 4, l'Autorità di vigilanza, stabilisce per quanto riguarda l'elenco dei costi della sicurezza previsti all'interno dell'articolo 7 del d.p.r. 222, che si tratta di voci connesse tutte alla specificità del singolo cantiere, e quindi arriviamo verso le fasi di progettazione della sicurezza, quindi al singolo cantiere e non alle modalità ordinarie di esecuzione dei lavori. Questa è già una prima distinzione netta, una presa precisa di posizione riguardo il singolo cantiere. Inoltre la norma non consente alcuna interpretazione che possa lasciare margini o che possa ridurre questo elenco, quindi anche l'Autorità di vigilanza dice che questo elenco deve considerarsi tassativo.

Vi ricordo sia che nell'allegato 15 il legislatore ha specificato che nei costi della sicurezza vanno considerati gli apprestamenti previsti dal piano di sicurezza, che comprendono, come elencato in maniera puntuale al punto 1: i ponteggi, i trabattelli, sia che la determina dice che questo elenco è tassativo. Anche la determinazione 4 del 2006 ha preso in considerazione la definizione degli apprestamenti, specificando che sono elementi che, benché destinati funzionalmente al servizio delle attività di costruzione o di altra attività connessa, devono garantire prioritariamente attraverso le loro caratteristiche intrinseche nonché in forza delle condizioni di gestione e di manutenzione, il rispetto dei requisiti di sicurezza e di igiene.

Ho voluto riportare le parole della determinazione, perché bisogna capire bene il concetto di opere necessarie ai fini della salute e della sicurezza dei lavoratori in cantiere, anche perché il problema che spesso viene fuori, anche nelle discussioni con i colleghi è quello riguardante i ponteggi, visto che nell'elenco degli apprestamenti il legislatore li ha posti al primo posto. D'accordo, parliamo dei ponteggi: il legislatore si è già espresso su questo elemento perché sempre la determinazione 4 afferma che tali interpretazioni, ad esempio, andare a distinguere tra ponteggi di servizio e ponteggi di sicurezza, potrebbero anche essere non irragionevoli in un piano astratto però non sarebbero di agevole applicazione soprattutto quando si discute se un apprestamento, o una parte di esso, sia destinato in prevalenza a garantire la sicurezza del lavoratore, oppure sia un elemento che riguarda soltanto la lavorazione. Quindi con quell'elenco che il legislatore ha inserito nella legislazione vigente ha privilegiato una scelta definitiva attraverso un'inequivocabile seppur semplificativa elencazione di tipologie di apprestamenti i cui costi vanno esclusi sicuramente dal ribasso.

Quando si realizza un piano di sicurezza e coordinamento devono pertanto essere computati al 100% e per tutta la durata dei lavori in cui sono necessari tutti gli apprestamenti che il legislatore ha elencato; non ve li riporto tutti, ma mi limito soltanto a illustrare alcuni altri punti che prevede l'allegato 15: le misure preventive e protettive, i dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel piano di sicurezza per le lavorazioni interferenti (quindi apprestamenti, attrezzature,

infrastrutture mezzi e i servizi di protezione collettiva), gli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, gli impianti antincendio, gli impianti di evacuazione, le procedure contenute nei piani di sicurezza e coordinamento e previste per specifici motivi di sicurezza, e poi gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti, e le misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva. Il legislatore ha anche sottolineato che la stima deve essere congrua, analitica per le singole voci o che si può fare riferimento ad analisi di costi comprese o desunte da indagini di mercato.

Inoltre il legislatore ribadisce che la stima dei costi è il risultato di un'analisi puntuale di tutte le voci relative agli apprestamenti e a tutti gli elementi che sono indagati all'interno dell'allegato 15. Tutte queste voci servono per la gestione dei cantieri in condizioni di sicurezza, in tutte le fasi di lavoro e per tutta la durata del cantiere stesso.

Ha affrontato anche il problema, spesso presentatosi negli appalti pubblici, della stima dei costi della sicurezza relativa ai lavori che si rendono necessari a causa di varianti in corso d'opera. È naturale che per quel tipo di lavori si devono applicare le stesse disposizioni che abbiamo visto precedentemente; inoltre i costi della sicurezza, che sono stati individuati dal legislatore e che abbiamo analizzato prima, sono compresi nell'importo totale della variante e vanno ad individuare la parte del costo della variante che non deve essere assoggettata ad alcun ribasso. È naturale anche che, se a seguito di una variante in corso d'opera non è più necessaria l'attuazione di misure precedentemente previste nel piano di sicurezza e coordinamento, questi costi devono essere scomputati dagli oneri della sicurezza.

Altra regola: le integrazioni o le modifiche che vengono apportate al piano di sicurezza e coordinamento che eventualmente vengono proposte dall'impresa e vengono accettate dal coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, solo se migliorative del livello di sicurezza del cantiere, non possono in nessun modo giustificare modifiche o un adeguamento dei prezzi che sono stati precedentemente pattuiti. Eventuali carenze del piano di sicurezza e coordinamento che richiedono ulteriori misure di sicurezza dovranno essere realizzate dall'appaltatore, comportano da parte del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione la stima di ulteriori costi della sicurezza; lo stesso deve considerarsi per quanto riguarda eventuali misure richieste da situazioni imprevedute sorte durante i lavori. Un'altra determinazione dell'Autorità di vigilanza, quella del 2003, per quanto riguarda la carenza di un piano di sicurezza e coordinamento sancisce che per carenza di un piano di sicurezza e coordinamento devono intendersi non soltanto i veri assestamenti o i piccoli correttivi, ma anche i nuovi apprestamenti, ovvero le ulteriori misure di sicurezza che non sono contemplate nel piano, ma che il direttore dei lavori e il responsabile del procedimento ritengono necessari per propria valutazione oppure su segnalazione dell'appaltatore, questo, al fine di risolvere situazioni di pericolosità non previste ab origine quando è stato redatto il piano di sicurezza, e che quindi dovranno essere effettivamente realizzati dall'appaltatore.

Solo in questo caso, e solo in questo senso, possiamo ammettere l'ipotesi di una carenza del piano di sicurezza e coordinamento dalla quale possono derivare degli ulteriori costi rispetto a quelli che erano stati preventivati in precedenza per la sicurezza.

Siamo arrivati alla fine del mio percorso per quanto riguarda l'evoluzione storica, al 207, quindi al nuovo regolamento sugli appalti pubblici, perché oggi, oltre alla validazione del progetto, il nuo-

vo regolamento ha previsto anche la verifica del progetto nelle sue varie fasi. È sempre responsabilità del responsabile del procedimento verificare nella validazione del progetto se le carenze del piano di sicurezza e coordinamento sono sostanziali e quindi devono essere ricondotte all'ipotesi dell'errore progettuale, anche per quanto riguarda il piano di sicurezza e coordinamento. La 207 ha ribadito il concetto che la stima dei costi della sicurezza, derivanti dall'attuazione delle misure individuate, rappresenta la quota introdotta dall'articolo 16 e quando si parla dei quadri economici è stato inserito anche la norma che gli oneri della sicurezza non sono soggetti al ribasso che, a rigor di logica, era già presente all'interno del 554.