

Nel D.P.R. n. 222/2003 le modalità per redigere la stima dei costi per la sicurezza

Tra considerazioni e suggerimenti l'evoluzione della valutazione degli oneri

di **Matteo Tomaiuolo**, ingegnere, coordinatore per la sicurezza

Sono ormai passati dieci anni dalla prima volta in cui si è iniziato a parlare di costi della sicurezza (D.Lgs. n. 494/1996), ma quello degli oneri è un tema sempre più attuale e che vede, purtroppo, questo argomento ancora oggetto di svariate interpretazioni nonché di visioni strumentali, da parte sia delle pubbliche amministrazioni, sia dei soggetti privati, che trascurano l'aspetto etico, sociale ed economico che gli oneri stessi rivestono. Dopo un primo inquadramento normativo, saranno presentate alcune considerazioni sulla materia.

Nel quadro legislativo vigente in materia di sicurezza del lavoro, il concetto di oneri della sicurezza fa la sua prima comparsa a partire dal 1996 e, precisamente, con l'art. 12, D.Lgs. n. 494/1996, il quale prevede che «*Il PSC contiene l'individuazione, l'analisi e 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, nonché la stima dei relativi costi che non sono soggetti al ribasso delle offerte*».

Bisogna attendere, però, il D.P.R. n. 222/2003, per il regolamento di attuazione, già richiamato dall'art. 31, legge n. 109/1994, che ha individuato i contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili che, al capo IV, art. 7, ha elencato le modalità per redigere la stima dei costi per la sicurezza. In ultimo, con l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici, il D.Lgs. n. 163/2006, è stata posta in evidenza l'importanza rivestita dagli oneri della sicurezza; infatti il legislatore, all'art. 131, ha sottolineato ancora una volta come gli stessi non sono soggetti a ribasso.

Esaminando l'art. 7, D.P.R. n. 222/2003, si nota come il legislatore ha individuato quello che deve essere computato come costo, tra cui, al comma 1, lettera e), le procedure e gli apprestamenti derivanti dal contesto ambientale o dalle interferenze,

presenti nello specifico cantiere, necessarie per eliminare o ridurre al minimo il rischio per gli addetti.

Sempre all'art. 7, comma 1, lettera f), vengono individuati come costi gli interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti.

Ovviamente, non è considerato costo quello che è previsto nel cronoprogramma di gara, ma solo gli apprestamenti e le procedure dall'attività di coordinamento, derivanti «dagli sfasamenti spaziali e temporali», per eliminare o ridurre il rischio per gli addetti.

Il PSC e gli oneri

Secondo quanto riportato nella determinazione dell'Autorità per i lavori Pubblici 30 gennaio 2003, n. 2^[1], «*Carenze del Piano di Sicurezza e Coordinamento*»:

- il PSC 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 cosiddetti oneri speciali di cui si compongono le spese complessive per la sicurezza, previo aggiornamento del relativo computo metrico, e i relativi prezzi possono individuarsi mediante il ricorso alla procedura di cui all'art. 136, D.P.R. n. 554/1999 (si veda il riquadro 1);
- è onere del responsabile del procedimento valutare se le carenze "so-

[1] In Gazzetta Ufficiale del 10 febbraio 2003, n. 33.

RIQUADRO 1

D.P.R. n. 554/1999, art. 136

Determinazione ed approvazione dei nuovi prezzi non contemplati nel contratto

1. Quando sia necessario eseguire una specie di lavorazione non prevista dal contratto o adoperare materiali di specie diversa o proveniente da luoghi diversi da quelli previsti dal medesimo, i nuovi prezzi delle lavorazioni o materiali si valutano:

- a) desumendoli dal prezziario di cui all'articolo 34, comma 1;
- b) ragguagliandoli a quelli di lavorazioni consimili compresi nel contratto;
- c) quando sia impossibile l'assimilazione, ricavandoli totalmente o parzialmente da nuove regolari analisi.

2. Le nuove analisi vanno effettuate con riferimento ai prezzi elementari di mano d'opera, materiali, noli e trasporti alla data di formulazione dell'offerta.

3. I nuovi prezzi sono determinati in contraddittorio tra il direttore dei lavori e l'appaltatore, ed approvati dal responsabile del procedimento. Ove comportino maggiori spese rispetto alle somme previste nel quadro economico, essi sono approvati dalla stazione appaltante su proposta del responsabile del procedimento prima di essere ammessi nella contabilità dei lavori.

4. Tutti i nuovi prezzi sono soggetti al ribasso d'asta e ad essi si applica il disposto di cui all'articolo 26, comma 4, della Legge.

5. Se l'appaltatore non accetta i nuovi prezzi così determinati e approvati, la stazione appaltante può ingiungergli l'esecuzione delle lavorazioni o la somministrazione dei materiali sulla base di detti prezzi, comunque ammessi nella contabilità; ove l'appaltatore non iscriva riserva negli atti contabili nei modi previsti dal presente regolamento, i prezzi s'intendono definitivamente accettati.

stanziali" del PSC sono riconducibili all'ipotesi di errore progettuale, ovvero se le stesse potevano essere valutate dal progettista in fase di progettazione esecutiva.

Tra l'altro, lo stesso art. 31, legge n. 109/1994, modificato dal D.Lgs. n. 163/2006, al comma 2-bis, dispone che «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, 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».

In quest'ultimo caso, l'amministrazione appaltante dovrà riconoscere gli oneri aggiuntivi, come confer-

ma la determinazione dell'Autorità di Vigilanza 26 luglio 2006, n. 4^[2], la quale sottolinea che «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».

Inoltre, nelle premesse della determina, non meno importanti del corpus, si ricava come «La sicurezza dei lavoratori è materia di elevata rilevanza sociale che trova fondamento nella Costituzione (art. 32 e art. 41) e nel Diritto Comunitario. Come significativo fattore di garanzia del diritto alla salute, costituisce bene inderogabile a rilevanza pubblicistica e in quanto tale sottratto alla disponibilità di chiunque ne debba determinare i suoi contenuti in applicazione delle disposizioni di legge e regolamenti».

Alcune considerazioni

La normativa in materia è in

continua evoluzione e molte osservazioni pertinenti, inserite anche nelle linee guida per l'applicazione del D.P.R. n. 222/2003, a cura di ITACA^[3] e richiamate all'interno della determina n. 4/2006, non trovano ancora un'adeguata copertura normativa. Sicuramente restano vigenti i principi normativi di tutela della salute, come bene inalienabile, nonché la non ammissibilità di una stima degli oneri forfettaria, così come spesso è presente nei progetti definitivi che vanno in gara, in quanto è in palese violazione del D.P.R. n. 222/2003.

Un intervento molto importante è stato fornito dall'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici che, con nota 6 novembre 2001, ha affermato la necessità di «richiamare tutti i responsabili della predisposizione di bandi di gara di lavori pubblici sull'osservanza dell'obbligatorietà di individuare e evidenziare gli oneri

[2] In Gazzetta Ufficiale del 10 agosto 2006, n. 185.

[3] ITACA, Istituto per l'innovazione e la trasparenza negli appalti e la compatibilità ambientale.

relativi all'attuazione dei Piani di Sicurezza, di cui si ribadisce la non sottoposizione a ribasso d'asta, che dovranno essere determinati dall'amministrazione committente tenendo conto delle esigenze specifiche di cantiere e che dovranno essere fissati in maniera adeguata e tale da non implicare **elusione** dalle prescrizioni normative in conformità normative».

Si è voluto mettere in rilievo un problema di notevole entità, il quale può dare origine a controversie e a cattive interpretazioni, che si trascinano fino alle aule dei tribunali, con enorme dispendio di costi e senza migliorare la qualità del progetto, del costruito e, soprattutto, della tutela delle maestranze impegnate nei lavori.

Però, le obiezioni alla nota potrebbero essere notevoli, due in particolare:

- c'è un'evidente contraddizione di fondo su chi redige la stima degli oneri. La legge pone questo obbligo, in maniera chiarissima, in capo al coordinatore per la progettazione, infatti, come previsto dalla determinazione n. 4/2006, «**Il Coordinatore nel redigere il PSC esercita una attività amministrativa di discrezionalità tecnica**»; tra l'altro, sono proprio i coordinatori i soggetti attraverso i quali il committente, che li nomina, adempie ai suoi compiti, e che hanno nella pianificazione della sicurezza il fulcro attorno al quale si dà impulso al sistema introdotto dal D.Lgs. n. 494/1996;
- è necessario stabilire a quale livello di dettaglio progettuale l'amministrazione pubblica dovrebbe spingersi per poter valutare correttamente gli oneri.

Questo sposta il baricentro della discussione in capo alla pubblica amministrazione e al suo ruolo (o a quello che dovrebbe essere), in pieno accordo con quello che è stato lo spi-

rito del legislatore nel redigere la "direttiva cantieri", nell'ambito del recepimento delle direttive europee già in vigore.

Infatti, spesso la PA non adempie al dettato normativo, tant'è che la nomina del coordinatore della progettazione avviene *ex post*, pertanto, la figura che dovrebbe dare il suo contributo nell'ambito del concetto della progettazione integrata, è chiamato a gara fatta a ufficializzare una cifra forfetaria (*alias* gli oneri della sicurezza), pensata da qualcuno (che per legge non è deputato a farlo), e che sottende a diverse logiche, fuorché quella per la quale il legislatore gli ha dato una certa dignità.

Il general contractor

Ovviamente in questo rifuggire il proprio ruolo di soggetto promotore del progetto della sicurezza, la committenza pubblica, appunto, si svincola nei più diversi modi dall'inserimento di clausole contrattuali, tipiche dei paesi del *Common Law* (senza peraltro essere nello stesso contesto), alla redazione di forbiti capitoli tutto fare, a carico del privato; questo sia per le gare in regime di appalto tradizionale sia di *general contractor* (GC).

Il privato è costretto a fare il suo interesse e, se i conti non tornano, come spesso accade, deve fare in modo di trovare una soluzione; molto spesso questa soluzione ha conseguenze negative proprio sugli oneri della sicurezza, per diverse ragioni, di cui la principale è che, non riconoscendone il valore aggiunto e, quindi, il necessario contributo, vengono declassati a mera "riserva" di bilancio.

Infatti, non essendo e non potendo essere frutto di un progetto, gli oneri perdono quella dignità di specificità per la quale dovrebbero essere stati calcolati e pianificati.

È evidente che tutto si complica

se si parla della figura del GC, figura ancora "poco digerita", ma che nei paesi d'origine, dalla quale è stata importata, non è altro che una *longa manus* dell'autorità pubblica^[4], una sorta di partenariato pubblico-privato.

Conclusioni

Ovviamente, per la mentalità e la cultura italiana, il *general contractor* non è recepito in questo modo, il tutto è sempre riferito ancora al rapporto committente-impresa esecutrice, nel senso più anacronistico del termine.

È importante, a questo punto, provare a fornire alcuni suggerimenti:

- al legislatore, di modificare, ancora una volta, una normativa di rilevanza sociale come quella sulla salute e sulla tutela dei lavoratori, chiarendo finalmente ogni dubbio residuo;
- alla PA, di svolgere fino in fondo il proprio dovere, assumendosi le relative responsabilità;
- all'impresa privata, di dare il proprio contributo, non solo nel collaborare serenamente con il coordinatore per la sicurezza, in fase sia di progettazione, sia di esecuzione, ma al tempo stesso, nello stimolare tutti gli attori del processo affinché l'obiettivo di miglioramento del progetto trovi il proprio riscontro, trasformando quello che è considerato un puro valore etico-sociale, di difficile comprensione seppur largamente condiviso, a valore economico quantificabile.

Da anni si è in attesa di colmare il *gap* infrastrutturale e, visti già i gravi problemi esistenti, è necessario non contribuire ad aggiungerne altri, risolvibili a monte con un po' di buon senso, evitando di contribuire ulteriormente all'eccessivo numero di contenziosi in sede di gara e in corso d'opera. ●

[4] Si veda, per maggiori informazioni, a cura di Aldo Norsa, *La Gestione del Costruire*, edizioni Franco Angeli, 2005.