PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 21 - numero 4432 di Venerdì 22 marzo 2019

I costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso

Ancor oggi, a distanza di 23 anni dall'introduzione dell'obbligo di stima dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso, persiste una certa confusione riguardo la loro individuazione. Il Titolo IV del DLgs 81/2008.

Premessa

La "*stima dei costi della sicurezza non soggetta a ribasso*", già ai tempi della pubblicazione del D. Lgs. n° 494/1996, costituì una assoluta novità in tutta la UE. La decisione del legislatore italiano di non sottoporre a ribasso, nelle offerte delle imprese, la stima dei costi relativi alla sicurezza fece presumere che, ai tempi, si fosse concretizzata un'equazione mentale del tipo: *costi della sicurezza non soggetti a ribasso = sicurezza in cantiere.*

Del resto, andando a guardare come gli altri stati dell'UE recepirono la direttiva 92/57CEE, in nessun Paese si pensò di separare i costi della sicurezza dal costo complessivo dell'opera o da quello delle singole lavorazioni; dove ciò si fece (vedi ad esempio in Spagna), tale quota parte fu anch'essa normalmente sottoposta a ribasso d'asta al pari delle altre voci.

Apparve evidente che gli altri Paesi membri della UE avessero giudicato non utile la scelta di non assoggettare a ribasso d'asta i costi per la sicurezza, in quanto la sicurezza doveva essere integrata nel progetto e, quindi, progettata, pianificata, programmata, computata, attuata e controllata allo stesso modo di qualunque altra attività finalizzata all'esecuzione dell'opera.

Oggi, a quasi 23 anni dall'introduzione di tale obbligo nel nostro Paese, una disamina dei costi continua, senza dubbio, a rappresentare uno stimolo per approfondire le scelte progettuali e organizzative di cantiere ma a patto, però, che la disamina sia puntuale e dettagliata su tali scelte in quanto, una stima grossolana, servirebbe solo a creare eventuali equivoci o contenziosi all'atto dell'esecuzione.

L'Allegato XV al D. Lgs. n° 81/2008

Quali sono le voci di costo rientranti nei costi per la sicurezza?

Come fare la stima dei costi per la sicurezza?

Precisazioni sulla bonifica da ordigni bellici

La stima dei costi della sicurezza in caso di varianti

La liquidazione dei costi della sicurezza

Prezziario di riferimento

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0595] ?#>

L'Allegato XV al D. Lgs. n° 81/2008

L'art. 100 del D. Lgs. n° 81/2008, riguardante il Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC), prevede che questo documento, oltre ad essere costituito da una relazione tecnica e prescrizioni correlate alla complessità dell'opera da realizzare ed alle eventuali fasi critiche del processo di costruzione, atte a prevenire o ridurre i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi i rischi particolari di cui all'Allegato XI, contenga anche la stima dei costi di cui al punto 4 dell'Allegato XV al citato decreto (Contenuti minimi dei piani di sicurezza).

L'Allegato XV al D. Lgs. n° 81/2008 individua, al par. 4, le modalità con le quali procedere alla stima dei costi per la sicurezza.

Oltre alla legislazione vigente in materia, si deve fare riferimento anche a:

- il parere dell'U.O.C. del Ministero delle infrastrutture e trasporti del 27.05.2005;
- le Linee guida per l'applicazione del DPR 222/2003 (oggi Allegato XV al D. Lgs. n° 81/2008), realizzate da ITACA e dalla Commissione Salute Coordinamento Tecnico Interregionale della Prevenzione nei Luoghi di lavoro ed emesse dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome il 01.03.2006;
- la determinazione n.4/2006 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture avente come oggetto: "Sicurezza nei cantieri temporanei o mobili relativamente agli appalti di lavori pubblici;
- il D. Lgs. n° 50/2016 (Nuovo Codice Appalti) e relative Linee Guida.

Risulta propedeutico alla trattazione che segue, anche fare una distinzione tra gli "*oneri della sicurezza*" ed i "*costi della sicurezza*", termini spesso impropriamente utilizzati.

Gli *oneri della sicurezza* sono gli oneri afferenti all'esercizio dell'attività d'impresa; si tratta delle spese che ciascun imprenditore sopporta per la gestione dei rischi specifici propri e cioè relativi alle misure di prevenzione e protezione da adottare durante l'esecuzione delle proprie lavorazioni nello specifico cantiere. Questi oneri sono contenuti nella quota parte delle spese generali e non sono riconducibili ai costi della sicurezza previsti dal p. 4 dell'allegato XV al D.lgs. 81/08. Ad esempio, sono oneri della sicurezza, la formazione del personale, la sorveglianza sanitaria, i DPI, per la redazione del POS, ecc.. Gli oneri della sicurezza non devono essere soggetti a ribasso da parte dell'offerente.

I *costi della sicurezza* sono i costi che derivano, in caso di lavori ricadenti nel campo di applicazione del Titolo IV del D. Lgs. n° 81/2008, dalla stima effettuata nel PSC secondo quanto previsto dal par. 4 dell'Allegato XV al citato decreto. L'impresa è vincolata contrattualmente a tali costi in quanto fanno riferimento a specifiche richieste del committente riguardanti la sicurezza e la tutela della salute. In questi costi si possono considerare esclusivamente le tipologie, previste al p. 4.1.1 dell'Allegato XV. L'individuazione e la scelta di tali costi, rientra nella piena ed esclusiva discrezionalità tecnica del Coordinatore della Sicurezza

per la Progettazione (CSP) e deve essere valutata con uno specifico computo metrico estimativo. I costi della sicurezza non sono soggetti a ribasso da parte dell'offerente.

Quali sono le voci di costo rientranti nei costi per la sicurezza?

Il par. 4 dell'Allegato XV al D. Lgs. n° 81/2008, individua le voci che devono essere contabilizzate tra i costi per la sicurezza.

Il par. 4.1.1 recita:

<<Ove è prevista la redazione del PSC ai sensi del Titolo IV, Capo I, del presente decreto, nei costi per la sicurezza vanno stimati, per tutta la durata delle lavorazioni previste in 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 relativo all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva>>.*

Interpretazioni di natura giuridica e tecnica portano a concludere che gli unici costi della sicurezza che devono essere stimati all'interno del PSC siano solo ed esclusivamente quelli riportanti al par. 4.1.1 dell'Allegato XV.

Come fare la stima dei costi per la sicurezza?

Il par. 4.1.3 dell'Allegato XV, a proposito delle modalità di stima dei costi per la sicurezza, richiede:

<<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 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>>.

E quindi chiaro che per la stima dei costi contrattuali, il coordinatore per la sicurezza ed i progettisti dell'opera, dovranno procedere tramite computo metrico fondato sulle proprie scelte progettuali basandosi, per quanto concerne l'identificazione delle voci di costo e dei relativi importi, sui prezzari di riferimento.

Nel procedere alla stima dei costi per la sicurezza, è importante sottolineare la necessità di tener conto comunque della

"*specificità*" dell'opera, procedendo al computo metrico estimativo seguendo le stesse modalità utilizzate dai progettisti per la contabilizzazione dell'opera ai cui i costi per la sicurezza si riferiscono.

Di seguito per facilitare l'attività di stima dei costi per la sicurezza previsti al par. 4.1.1 dell'Allegato XV, si riportano le indicazioni minime di che cosa debba essere contabilizzato per ogni tipologia di costo ivi previsto.

Apprestamenti previsti nel PSC (par. 4.1.1, lettera a) dell'Allegato XV)

Nel par. 1.1.1 lettera c) dell'Allegato XV, vengono definiti come apprestamenti le <<*opere provvisionali necessarie ai fini della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori in cantiere*>>.

Nell'allegato XV.1, sono descritti i principali apprestamenti:

- 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.

Tutti gli apprestamenti prima elencati rientrano nella stima dei costi della sicurezza se e solo se sono stati previsti dal CSP e chiaramente inseriti all'interno del PSC.

Gli apprestamenti che il CSP deve prevedere nel PSC sono solo quelli individuati per prevenire o contenere i rischi presenti con riferimento all'area ed all'organizzazione del cantiere, alle lavorazioni ed alle loro interferenze ad esclusione di quelli specifici propri dell'attività delle imprese esecutrici.

Gli elementi di cantiere come, ad esempio, i refettori, i locali di ricovero ed i dormitori, debbono essere previsti in relazione alle caratteristiche del cantiere, e non automaticamente. In un cantiere urbano, ad esempio, non vi è bisogno di refettori o di dormitori.

La quantificazione degli apprestamenti segue le procedure ordinarie del computo metrico; ad esempio, l'armatura delle pareti degli scavi è quantificata in metri quadri, mentre elementi come gabinetti o camere di medicazione vanno quantificati per singole unità impiegate.

Nel caso di apprestamenti come, ad esempio, i ponteggi che possono svolgere una duplice finalità ovvero quella di misura di protezione e quella di apprestamento necessario per eseguire l'opera, si può far valere il criterio della prevalenza di utilizzo. Pertanto, l'apprestamento rientrerà nei costi della sicurezza e non sarà assoggettato a ribasso, qualora il CSP valuterà che l'utilizzo principale è quello di misura di protezione.

Misure preventive e protettive e i dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel PSC per lavorazioni interferenti (par. 4.1.1, lettera b) dell'Allegato XV)

Al par. 1.1.1 lettera e) dell'Allegato XV, le misure preventive e protettive sono definite come <<*gli apprestamenti, le attrezzature, le infrastrutture, i mezzi e servizi di protezione collettiva atti a prevenire il manifestarsi di situazioni di pericolo, a proteggere i lavoratori da rischio di infortunio ed a tutelare la loro salute*>>.

All'art. 74, comma 1 del D. Lgs. n° 81/2008, sono definiti come dispositivi di protezione individuale <<*qualsiasi attrezzatura destinata ad essere indossata e tenuta dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo*>>.

I dispositivi di protezione individuale vanno computati come costi della sicurezza se e solo se il CSP li prevede per poter

operare in sicurezza in caso di lavorazioni tra di loro interferenti.

Se non vi è l'interferenza tra le lavorazioni, i dispositivi di protezione individuale non rientrano nei costi della sicurezza da stimare, in quanto afferenti ai rischi propri dell'impresa esecutrice sulla base di quanto disposto dal D. Lgs. n° 81/2008 e dal par. 2.2.3 dell'Allegato XV.

Al pari dei dispositivi di protezione individuale, le attrezzature di cantiere espressamente dedicate alla produzione (centrali ed impianti di betonaggio, betoniere, macchine movimento terra, seghe circolari, piegaferri, impianti elettrici di cantiere diversi dagli impianti di terra, impianti di adduzione di acqua, gas ed energia di qualsiasi tipo, impianti fognari), non rientrano tra i costi della sicurezza da stimare.

Se per la protezione da lavorazioni interferenti vengono previsti nel PSC specifici apprestamenti (ponteggi, impalcati, parapetti, ecc.), la stima di questi dovrà avvenire al pari di quanto specificato nel punto precedente, ovvero con la metodologia del computo metrico, preferibilmente con il valore di nolo per il relativo uso mensile.

Impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, gli impianti antincendio, gli impianti di evacuazione fumi (par. 4.1.1, lettera c) dell'Allegato XV)

Gli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche a cui fa riferimento il legislatore, sono quelli temporanei necessari alla protezione degli apprestamenti del cantiere (es. baraccamenti, ecc.) e non quelli facenti parte stabilmente dell'opera da eseguire.

Gli impianti antincendio sono quelli temporanei necessari alla protezione del cantiere, e non quelli facenti parte stabilmente dell'opera da eseguire.

Gli impianti di evacuazione fumi devono intendersi quelli temporanei necessari a proteggere le lavorazioni che si svolgono in cantiere, e non quelli facenti parte stabilmente dell'opera da eseguire.

Mezzi e i servizi di protezione collettiva (par. 4.1.1, lettera d) dell'Allegato XV)

I mezzi ed i servizi di protezione collettiva sono quelli previsti nell'Allegato XV.1 al punto 4: segnaletica di sicurezza, avvisatori acustici, attrezzature per il primo soccorso, illuminazione di emergenza, mezzi estinguenti e servizi di gestione delle emergenze.

Le attrezzature per il primo soccorso non comprendono la cassetta del pronto soccorso, che è di stretta competenza delle singole imprese.

I mezzi estinguenti, intesi come servizio di protezione collettiva, se computati all'interno di questa voce, non devono poi ritrovarsi anche all'interno della voce di costo degli impianti antincendio finalizzati alla protezione del cantiere.

Sono voce separata se invece previsti a supporto dell'impianto antincendio, per aree specifiche in cui questo non può operare.

Procedure contenute nel PSC e previste per specifici motivi di sicurezza (par. 4.1.1, lettera e) dell'Allegato XV)

Al par. 1.1.1 lettera b) dell'Allegato XV, sono definite come procedure <<*le modalità e le sequenze stabilite per eseguire un determinato lavoro od operazione*>>.

Le procedure standard, cioè generali, per l'esecuzione in sicurezza di una fase lavorativa, non sono da considerarsi come costo della sicurezza.

Le procedure, per essere considerate costo della sicurezza, devono essere contestuali al cantiere, non riconducibili a modalità standard di esecuzione, ed essere previste dal PSC per specifici motivi di sicurezza derivanti dal contesto o dalle interferenze, e non dal rischio intrinseco della lavorazione stessa.

Se la procedura comporta la costruzione di elementi come, ad esempio, passerelle, andatoie, coperture, parapetti, impalcati, ecc., questi ultimi debbono essere computati in questo stesso capitolo, e non duplicati nel capitolo specifico degli apprestamenti.

Nell'ipotesi che si debba intervenire per realizzare delle nuove strutture che comportino la necessità di eseguire degli scavi, la bonifica da ordigni bellici non può ritenersi, per i motivi elencati al successivo paragrafo, quale "*procedura prevista nel PSC per specifici motivi di sicurezza*".

Eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti (par. 4.1.1, lettera f) dell'Allegato XV)

Lo sfasamento temporale delle lavorazioni, formalizzato nel cronoprogramma e da specifiche prescrizioni del PSC, non può essere considerato come costo della sicurezza; questo perché le imprese sono preventivamente a conoscenza dell'organizzazione temporale delle lavorazioni, ricevendo il PSC prima della formulazione delle offerte.

Lo sfasamento spaziale delle lavorazioni diviene costo della sicurezza qualora, per essere realizzato, richieda specifici apprestamenti, procedure o misure di coordinamento; sono questi ultimi tre elementi (apprestamenti, procedure, coordinamento) a divenire costo, e non lo sfasamento spaziale di per sé.

Nella redazione della stima dei costi, in caso di sfasamento spaziale, il CSP dovrà evitare la duplicazione delle voci, in modo da non trovare, ad esempio, lo stesso apprestamento, calcolato sia nella voce relativa alla lettera a) del par. 4.1.1, che nella lettera f).

Misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva (par. 4.1.1, lettera g) dell'Allegato XV)

Per misure di coordinamento devono intendersi tutte le procedure finalizzate all'utilizzo in sicurezza degli apprestamenti, delle attrezzature e delle infrastrutture che il PSC prevede d'uso comune, o che comunque richiedano mezzi e servizi di protezione collettiva.

In questa voce non vanno computati i costi degli apprestamenti, delle attrezzature, delle infrastrutture, dei mezzi e servizi di protezione collettiva, ma solo i costi necessari ad attuare specifiche procedure di coordinamento, come riunioni di cantiere, o presenza di personale a sovrintendere l'uso comune degli stessi.

Precisazioni sulla bonifica da ordigni bellici

Questo argomento è già stato discusso in un precedente articolo dello scrivente (Sicurezza cantieri: rischio di deriva dell'attività di CSP/CSE) ma per completezza si ritiene coerente riproporlo anche in questo contributo visto l'argomento trattato.

L'art. 91 comma 2-bis del D. Lgs. n° 81/2008, nell'ipotesi che si debbano eseguire scavi in aree non antropizzate e sospette di essere state oggetto in passato di eventi bellici, chiede al CSP di eseguire <<*la valutazione del rischio dovuto alla presenza di ordigni bellici inesplosi rinvenibili durante le attività di scavo nei cantieri*>>. Se a seguito di tale valutazione, il CSP ravvisasse

la necessità di <<*procedere alla bonifica preventiva del sito nel quale è collocato il cantiere, il committente provvede ad incaricare un'impresa specializzata, in possesso dei requisiti di cui all'art. 104, comma 4-bis*>>.

Si ritiene che i costi della bonifica preventiva da ordigni bellici, non debbano inseriti nella stima dei costi della sicurezza contenuta nei Piani di Sicurezza e Coordinamento (PSC) perché non sono da considerarsi "*costo della sicurezza da non assoggettare a ribasso*".

Il motivo della scelta è supportato dalla seguente lettura della normativa vigente:

- l'obbligo della valutazione del rischio da ordigni bellici è stato introdotto nel D. Lgs 81/2008 con la legge n° 177 del 01/10/2012 che ne ha modificato gli articoli 28 (Oggetto della valutazione dei rischi), 91 (Obblighi del coordinatore per la progettazione), 100 (Piano di sicurezza e di coordinamento) ed anche l'allegato XV(aggiungendo al punto 2.2.3,la lettera "b-bis) al rischio di esplosione derivante dall'innesco accidentale di un ordigno bellico inesploso rinvenuto durante le attività di scavo; "
- non è stato modificato il dettagliato elenco al p. 4.1.1 - Stima dei Costi della Sicurezza - dell'allegato XV non aggiungendo una specifica voce;
- non possono essere considerati quali costi derivanti da "*procedure contenute nel PSC e previste per specifici motivi di sicurezza*" (p. 4.1.1 lettera e) dell'allegato XV) in quanto per procedure il legislatore intende <<*le modalità e le sequenze stabilite per eseguire un determinato lavoro od operazione*>> (p. 4.1.1 lettera b) dell'Allegato XV) mentre la bonifica da ordigni bellici è una vera e propria attività lavorativa oggetto di apposito affidamento ad impresa specializzata.

Se ne deduce che il legislatore non ha voluto considerare i costi della bonifica da ordigni bellici come costi della sicurezza, altrimenti gli avrebbe aggiunti nell'apposito elenco.

Tra gli altri elementi per sostenere che la bonifica da ordigni bellici non rientra tra i costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso va evidenziato che:

- i costi della bonifica bellica possono essere considerati voci di costo già contemplate nella stima dei lavori e compresi nei prezzi contrattuali dell'impresa affidataria;
- al momento della redazione del PSC non possono essere conosciute le eventuali specifiche prescrizioni dell'autorità militare (modalità, profondità d'indagine, ecc.) e, pertanto, non è possibile eseguire una corretta stima degli eventuali costi da "*non assoggettare a ribasso*";
- l'obbligo di fare eseguire la bonifica da un'impresa specializzata in possesso dei requisiti di cui al comma 4-bis dell'art.104 del D. Lgs. n° 81/2008, sulla base di un parere vincolante dell'autorità militare, rende contrattualmente molto difficile individuare preventivamente dei costi da "*non assoggettare a ribasso*" come imposto al punto 4.1.4 dell'allegato XV al D.Lgs. 81/08.
- l'elenco del p. 4.1.1 dell'Allegato XV è da ritenersi tassativo in termini di stima dei costi connessi alle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza dei lavoratori, nel senso che tutto ciò che non sia direttamente riconducibile alle previsioni di tale elenco non potrà considerarsi un "*costo della sicurezza*" non assoggettabile a ribasso d'asta, per quell'opera o lavoro.

In conclusione, appare chiaro che il legislatore non ha voluto considerare i costi della BOB come costi della sicurezza, altrimenti li avrebbe aggiunti nell'apposito elenco; quindi sono solo i costi propri della lavorazione a non rientrare tra i costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso mentre tutti gli altri costi (segnaletica, recinzioni, mezzi e servizi di protezione collettiva, ecc.) per eseguire la bonifica, sono da considerarsi quali costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

La stima dei costi della sicurezza in caso di varianti

L'allegato XV al D. Lgs. n° 81/2008, al par. 4.1.5, prevede che in caso di varianti in corso d'opera o dovute alle variazioni previste dagli articoli 1659, 1660, 1661 e 1664 secondo comma, del codice civile, si devono applicare 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.

La liquidazione dei costi della sicurezza

L'allegato XV al D. Lgs. n° 81/2008, al par. 4.1.6, prevede che sia il direttore dei lavori per il committente, il soggetto deputato alla liquidazione dell'importo relativo ai costi della sicurezza previsti in base allo stato d'avanzamento lavori.

Gli importi potranno essere liquidati come stabilito nel contratto d'appalto in conformità ai capitolati ed alle procedure interne

Per i costi della sicurezza sostenuti dalle imprese esecutrici in subappalto, secondo quanto previsto dall'art. 97 comma 3.bis del D. Lgs. n° 81/2008 e dall'art. 106 comma 14 del D. Lgs. n° 50/2016, l'impresa affidataria deve corrispondere ad esse, senza alcun ribasso, i relativi importi. Tale obbligo deve essere evidenziato anche all'interno dei contratti, tra appaltatore e subappaltatori, presentati al Committente unitamente alla richiesta di autorizzazione al subappalto.

Il Committente o il Responsabile dei lavori eventualmente designato, deve assicurare che l'impresa affidataria adempia a quest'obbligo.

Prezziario di riferimento

I prezzari o listini ufficiali a cui i progettisti e il CSP devono fare riferimento per la stima dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso, sono quelli vigenti nell'area interessata dai lavori oggetto dell'appalto.

Carmelo G. Catanoso

Ingegnere Consulente di Direzione

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.