

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 8 - numero 1507 di martedì 27 giugno 2006

Quale stima dei costi della sicurezza?

Un approfondimento sulla stima dei costi della sicurezza: analisi delle disposizioni legislative, del regolamento e delle linee guida. A cura di Gerardo Porreca.

google_ad_client<\div

Il tema della stima dei costi della sicurezza di cui al D.P.R. 3/7/2003 n. 222 contenente il regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, emesso in attuazione dell'art. 31 comma 1 della legge 11/2/1994 n. 109, è ancora oggetto di discussione per gli elementi di incertezza che lo stesso presenta e che le Linee Guida per l'applicazione dello stesso D.P.R. di recente emanate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in collaborazione con la Commissione Salute Coordinamento Tecnico Interregionale della prevenzione nei luoghi di Lavoro e con l'Istituto ITACA non hanno certo contribuito a dipanare introducendo anzi ulteriori elementi di discussione.

La prima domanda che ci si pone è: perché fare la stima dei costi della sicurezza? Tale obbligo è previsto dall'art. 12 comma 1 del D. Lgs. n. 494/1996 e s.m.i. secondo il quale "Il piano contiene gli apprestamenti e le attrezzature atte 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" e dalla lettera s) del comma 1 dello stesso art. 12 in base alla quale nel piano di sicurezza e di coordinamento bisogna inserire anche una "valutazione, in relazione alla tipologia dei lavori, delle spese prevedibili per l'attuazione dei singoli elementi di piano. ". Successivamente poi il D.P.R. n. 222/2003 ha stabilito con l'art. 7 comma 4 che "I costi della sicurezza individuati sono compresi nell'importo totale dei lavori ed individuano la parte del costo d'opera da non assoggettare a ribasso d'asta nelle offerte delle imprese esecutrici" ed i singoli elementi del piano a cui viene fatto riferimento sono contenuti in particolare sotto le lettere da a) a t) dello stesso art. 12.

Successivamente poi il D.P.R. n. 222/2003 ha stabilito con l'art. 7 comma 4 che "I costi della sicurezza individuati sono compresi nell'importo totale dei lavori ed individuano la parte del costo d'opera da non assoggettare a ribasso d'asta nelle offerte delle imprese esecutrici".

Anche la legge n. 109/1994 e s.m.i. sui lavori pubblici d'altro canto con l'art. 31 ha disposto che "Il PSC o il PSS nonché il POS fanno parte integrante del contratto di appalto e i relativi oneri vanno evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta" ed a tal punto si osserva come nei riferimenti legislativi sopraindicati per indicare la stessa cosa sono stati usati termini come "spese" e "oneri" poi unificati nel termine "costi" con il D.P.R. n. 222/2003.

Si osserva, altresì, che nella legislazione italiana ricorre la formula del divieto di assoggettare a ribasso d'asta i costi della sicurezza il che è una scelta tipica italiana mentre in altri paesi d'Europa la sicurezza viene considerata integrata nel progetto e viene programmata, realizzata e controllata come qualsiasi altra opera in costruzione. Appare chiaro che il legislatore italiano è partito da un ragionamento che si concretizza nella "equazione" secondo la quale il non assoggettare a ribasso d'asta i costi della sicurezza porta ad una sicurezza garantita il che è largamente condivisibile in quanto, al di là degli aspetti psicologici, la sicurezza sul lavoro è un atto dovuto non solo per imposizione legislativa ma anche perché qualcuno (il committente) provvede ad accantonare la somma necessaria a realizzarla e qualche altro (l'appaltatore) è tenuto a spendere la somma stessa che questi ha previsto. Del resto appare logico che gli oneri necessari ad allestire gli apprestamenti di sicurezza, le opere provvisorie, i dispositivi di protezione collettiva e quelli individuali debbano essere riconosciuti integralmente al costo effettivo della loro realizzazione perché la vita degli operatori addetti alle lavorazioni non ha assolutamente prezzo e non ammette sconto alcuno.

In realtà la palla al piede per la sicurezza è rappresentata dalla libera concorrenza di mercato che nelle gare stimola al ribasso d'asta e che spesso porta ad inficiare gli standard di sicurezza dei lavoratori, concorrenza che dovrebbe essere invece basata su altri elementi quali la qualità del prodotto, i tempi di esecuzione, le garanzie offerte sull'opera e le capacità imprenditoriali.

Fino all'emanazione del Regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili di cui al D.P.R. n. 222/2003 i costi della sicurezza sono stati largamente trascurati e stimati nella maggior parte dei casi in misura percentuale del costo dell'opera, prendendo in considerazione solo alcuni degli elementi che contribuiscono alla sicurezza e considerando solo in limitati casi i costi necessari per attuare le misure in relazione alle interferenze. Con il Regolamento, che si rammenta, è stato emesso ai sensi dell'art. 31 comma 1 della legge n. 109/1994 e che si applica comunque sia ai lavori privati che ai lavori pubblici in quanto in esso sono confluite le disposizioni sia della direttiva cantieri che quelle della legge Merloni sui lavori pubblici, sono stati integrati gli elementi da prendere in considerazione nella stima dei costi della sicurezza anche se non sono stati fissati dei criteri precisi su come realizzare la stima medesima.

Secondo le disposizioni legislative la stima dei costi della sicurezza è a carico del committente che la può fare direttamente o la può far fare dal coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione, nei casi in cui è prevista la sua presenza, ritenendo questa figura professionale la più indicata a farla in quanto esperta in materia di sicurezza sul lavoro, e secondo le indicazioni riepilogate nella tabella che qui di seguito è riportata:

La individuazione dei costi della sicurezza è strettamente legata alle scelte progettuali ed organizzative per eliminare o ridurre al minimo i rischi, agli apprestamenti ed opere provvisori, alle procedure di sicurezza da mettere in atto (modalità e sequenza per eseguire un dato lavoro), alle prescrizioni operative per particolari fasi critiche di costruzione, alle prescrizioni per eliminare o ridurre eventuali rischi interferenziali dovuti alla presenza simultanea o successiva di più imprese o dei lavoratori autonomi e alle prescrizioni richieste per l'utilizzazione di impianti comuni quali infrastrutture, mezzi logistici e di protezione collettiva.

Con l'art. 7 comma 1 del D.P.R. n. 222/2003 viene precisato che, ove è prevista la redazione del PSC ai sensi del D.P.R. n. 494/1996, nei costi della 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 DPI 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

dove gli apprestamenti, le attrezzature, le infrastrutture e i mezzi e servizi di protezione collettiva sono definiti in elenchi, comunque indicativi e non esaurienti, riportati in allegato allo stesso decreto.

Dalla lettura del citato articolo 7 sembra di capire che il Regolamento con la frase "nei costi della sicurezza vanno stimati" abbia voluto fornire alcuni altri elementi, indicati dalla lettera a) alla lettera g), da prendere in considerazione per fare la stima dei costi della sicurezza non escludendo ovviamente, e non poteva essere diversamente considerata la sua natura di Regolamento rispetto alla valenza di un D. Lgs., quelli indicati direttamente dal legislatore nell'articolo 12 del D. Lgs. n. 494/1996 dalla lettera a) alla lettera t) le cui spese prevedibili di realizzazione vanno per espressa indicazione dello stesso legislatore (lettera s) valutate ed inserite anche nel PSC. In altre parole, per esempio, la realizzazione della recinzione (lettera a), l'installazione dei servizi igienico-assistenziali (lettera c), la viabilità principale di cantiere (lettera e), gli impianti di alimentazione di elettricità, acqua, gas ed energia di qualsiasi tipo (lettera f), le misure generali di protezione da adottare contro il rischio di caduta dall'alto (lettera l), ecc. (elementi tutti questi indicati espressamente nell'art. 12 quali facenti parte del PSC) sono da considerarsi oggetto dei costi della sicurezza da inserire nel PSC.

---- L'articolo continua dopo la pubblicità ----

•

La stima dei costi della sicurezza deve essere congrua, analitica per singole voci, a corpo o a misura, riferita a elenchi prezzi standard o specializzati oppure basata su prezziari o listini ufficiali vigenti nell'area interessata, oppure basata sull'elenco prezzi delle misure di sicurezza del committente ed in caso di mancanza di un elenco prezzi si potrà fare 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.

Da quest'ultimo punto di vista i costi si possono distinguere in ammortizzabili e non ammortizzabili individuando nei primi quelli relativi ad apprestamenti e opere provvisorie che sono riutilizzabili successivamente in altri cantieri e nei secondi quelli che non sono riutilizzabili quali gli apprestamenti a perdere, gli apprestamenti in nolo, gli oneri per noleggio o trasporto di macchine e attrezzature, i costi della manodopera, ecc. Il D.P.R. 222/2003 non fornisce elementi utili per attuare l'ammortamento ma per esso si può fare riferimento all'art. 67 del D.P.R. 22/12/1986 n. 917 contenente il "Testo Unico sulle imposte dei redditi" ed al D.M. 31/12/1988 contenente i "Coefficienti di ammortamento del costo dei beni materiali strumentali impiegati nell'esercizio di attività commerciali, arti e professioni".

Per il calcolo dei costi della sicurezza si segnalano alcune determinazioni dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ed in particolare la Determinazione 29 marzo 2001 n. 11 sugli "Oneri di sicurezza", la Determinazione 10 gennaio 2001 n. 2 sul "Calcolo dei costi di sicurezza nella fase precedente l'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 31 della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni" (il D.P.R. n. 222/2003) che fornisce comunque delle utili indicazioni, la Determinazione 26 luglio 2000 n. 37 sui "Calcoli degli oneri della sicurezza", la Determinazione 15 dicembre 1999 n. 12 sulle "Norme di sicurezza nei cantieri (oneri della sicurezza nei bandi di gara sottosoglia con rapporto uomini/giorno minore di 200)" e la Determinazione 30 gennaio 2003 n. 2 sulle "Carenze del piano di sicurezza e coordinamento".

Di recente sono state emanate anche delle Linee Guida per l'applicazione del D.P.R. n. 222/2003 a cura della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome redatte in collaborazione con la Commissione Salute Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro e l'Istituto per l'innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale (ITACA), linee guida che, tra l'altro, affrontano il capitolo dei costi della sicurezza pervenendo a delle conclusioni in parte comunque non condivisibili per i motivi che di seguito verranno illustrati.

Ora i costi della sicurezza, così come emerge dalla lettura delle linee guida emesse sull'argomento da varie regioni italiane, dalle determinazioni assunte in merito dall'Autorità di Vigilanza per i lavori pubblici, dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri e da alcune associazioni che si occupano di sicurezza e di salute dei lavoratori, vengono comunemente suddivisi in costi denominati ordinari ed in costi speciali. I costi ordinari sono quelli in generale necessari per l'attuazione di tutta la normativa vigente in materia di sicurezza e di salute sul posto di lavoro e che, se anche non estrinsecati, sono di fatto già contenuti nella

stima dei lavori; quelli speciali sono i costi aggiuntivi a quelli ordinari per apprestamenti, DPI interferenziali, opere, procedure, disposizioni, prestazioni specificatamente previste nel PSC e richieste in aggiunta al fine di eliminare particolari situazioni di rischio. Sono, ad esempio, costi ordinari quelli:

- ? per l'esecuzione di uno scavo di fondazione compreso quanto necessario per i DPI da utilizzare, per i dispositivi di sicurezza per le macchine impiegate, per la delimitazione dell'area di scavo, ecc.
 - ? per l'installazione del cantiere
 - ? per l'illuminazione
- ? per l'impianto elettrico e altri impianti necessari all'esecuzione dei lavori
 - ? per i dispositivi di protezione individuale e collettiva
 - ? per macchine e attrezzature necessarie all'esecuzione dei lavori
 - ? per i trasporti
 - ? per le opere provvisorie
 - ? per i rilievi e le verifiche
 - ? per la viabilità
 - ? per gli apprestamenti logistici
 - ? per la prevenzione incendi
 - ? per la gestione delle emergenze
- ? per la formazione e informazione dei lavoratori
 - ? per la sorveglianza sanitaria
- ? per tutte quelle opere e interventi necessari per rispettare il D. Lgs. 626/1994
- ? per la redazione dei POS e PSS.

Sono costi speciali invece, ad esempio, quelli:

- ? per riunioni di coordinamento del CFS
- ? per l'individuazione di cavi e condutture sotterranee
 - ? per la segnaletica di sicurezza
- ? per particolari opere provvisorie di protezione
- ? per la manutenzione e la verifica periodica degli impianti e/o attrezzature di cantiere
 - ? per i presidi antincendio
 - ? per il presidio sanitario
 - ? per i DPI per i visitatori

Ora si fa osservare che i valori dei prezziari che si riferiscono ad "opere compiute" già contengono al loro interno quota parte degli oneri della sicurezza riscontrabili nelle spese generali riconosciute dal committente all'appaltatore in quanto le opere provvisorie sono considerate strumentali alla esecuzione dei lavori e concorrono alla formazione delle singole categorie di opere e ciò è confermato dall'art. 5 del capitolato generale di appalto dei lavori pubblici di cui al Decreto del Ministro dei Lavori

Pubblici 19/4/2000 n. 145 in base al quale "si intendono comprese nel prezzo dei lavori e perciò a carico dell'appaltatore:

- a) le spese per l'impianto, la manutenzione e l'illuminazione dei cantieri, con esclusione di quelle relative alla sicurezza nei cantieri stessi ec) le spese per attrezzi e opere provvisorie e per quanto altro occorre alla esecuzione piena e perfetta dei lavori".

Si fa presente del resto che nella elaborazione dei prezziari il costo delle opere viene determinato normalmente sommando:

- il costo dei materiali, della manodopera, dei noli e dei trasporti;
- le spese generali (fino al 15%) contenenti i seguenti costi:
 - * costo personale
 - * costi generali della sede
 - * costo attrezzature e macchine utilizzate per l'esecuzione dell'opera
 - * costo della logistica e dei servizi dei cantieri
 - * costi di eventuali consulenze
- * costi per apprestamenti e opere provvisorie per la sicurezza dei lavoratori
 - * costi vari
- l'utile per l'impresa (10%)

per cui si può osservare che i costi per gli apprestamenti e le opere provvisorie per la sicurezza dei lavoratori sono già inseriti fra le spese generali.

Del resto anche il Regolamento della legge Merloni contenuto nel D.P.R. n. 554/1999 all'art. 34 conferma che per voci mancanti nei prezziari il relativo prezzo unitario viene determinato:

- * individuando il costo dei materiali, della manodopera, dei noli e dei trasporti per la realizzazione della quantità unitaria di ogni voce
- * aggiungendo una percentuale per le spese relative alla sicurezza
- * aggiungendo una percentuale per le spese generali (tra il 13% ed il 15%)
- * aggiungendo una percentuale per l'utile dell'appaltatore.

Per quanto sopra detto si può affermare quindi che i costi ordinari della sicurezza corrispondono sostanzialmente a quelli riconosciuti dal committente all'appaltatore ed inclusi nei prezziari, costi che il committente è tenuto comunque ad estrapolare al fine di sommarli ai costi speciali per individuare il totale dei costi della sicurezza da non sottoporre a ribasso d'asta proprio a garanzia, come sopra detto, che gli apprestamenti, le opere provvisorie e tutte le altre misure di sicurezza vengano effettivamente applicate.

Così anche dalla lettura dell'art. 31 della legge n. 109/1994 e s.m.i. emerge che, nel caso non ci sia l'obbligo del PSC, l'appaltatore sarà tenuto a redigere il Piano Sostitutivo di Sicurezza che deve contenere gli stessi elementi del PSC con esclusione però dei costi della sicurezza la cui stima è demandata appunto al committente. Non si condividono pertanto neanche le affermazioni che è possibile leggere nelle linee guida sopraindicate secondo le quali l'amministrazione pubblica ha solo l'obbligo di "evidenziare" e non di stimare i costi della sicurezza (ma come si può evidenziare senza stimare?) e che la stima dei costi ordinari viene fatta dalle imprese e presentata al committente per la verifica della congruità in quanto dalla lettura delle disposizioni legislative si constata giusto il contrario essendo invece l'amministrazione appaltante tenuta alla effettuazione della stima e l'appaltatore ad accettarne la determinazione.

A tal punto ci si pone un'altra domanda e cioè: fermo restando che è il committente che deve procedere alla stima dei costi della sicurezza, da chi deve essere fatta questa materialmente? Dal progettista e redattore del computo metrico o dal coordinatore in fase di progettazione? La risposta più immediata è che debba essere il coordinatore in fase di progettazione a fare la stima dei costi della sicurezza in collaborazione con il progettista dell'opera con il quale deve operare parallelamente. Per i costi della sicurezza si parla infatti di "stima integrata" che richiede un coordinamento fra il progettista dell'opera ed il coordinatore in fase di progettazione i quali, come del resto afferma lo stesso D.P.R. 222/2003 all'art. 1 punto 1. lettera a, devono operare in stretta collaborazione al fine di garantire l'eliminazione o la riduzione al minimo dei rischi di lavoro e quindi anche al fine di determinare i costi totali della sicurezza. E non a caso il D. Lgs. n. 494/1996 impone con l'art. 3 che il committente, allorché ne sussistono le condizioni, debba nominare il coordinatore in fase di progettazione contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione dell'opera in maniera tale che l'attività dei due professionisti interagisca fin dai primi livelli della progettazione (progetto preliminare, progetto definitivo, progetto esecutivo).

---- L'articolo continua dopo la pubblicità ----

Il coordinatore in fase di progettazione, in altre parole, una volta in possesso del progetto esecutivo e del computo metrico analitico sul quale è stata predisposta la stima dei lavori dovrà, sentendosi con il progettista, estrapolare i costi ordinari per gli apprestamenti e le opere provvisorie per la sicurezza dei lavoratori già previsti nelle spese generali riconosciute all'appaltatore, integrarli al limite nel caso in cui constati che i costi ordinari inseriti nel computo metrico non siano congrui e aggiungere ad essi quindi i costi speciali stimati analiticamente secondo i criteri stabiliti dal D.P.R. 222/2003. In definitiva al committente sarà presentato un quadro economico nel quale viene riportato il costo totale della sicurezza costituito dalla somma dei costi ordinari e dei costi speciali da detrarre dall'importo complessivo dell'opera per individuare l'importo dei lavori sottoponibili a ribasso d'asta.

Ci si rende conto che, per come sono strutturati i prezziari, possono sorgere delle difficoltà ad individuare ed estrapolare il costo destinato alle misure di sicurezza ma per far questo ove non è possibile fare un computo analitico si potrà far ricorso ai prezziari della sicurezza realizzati da alcune regioni italiane, se non già predisposti dallo stesso committente, a mezzo dei quali si può definire per ogni singola lavorazione la componente economica legata alla sicurezza ed alla prevenzione della salute dei lavoratori individuando all'interno delle singole voci d'opera i valori percentuali di incidenza delle spese per la sicurezza del lavoro.

La liquidazione dei costi della sicurezza sia ordinari che speciali verrà fatta sulla base della stima effettuata dal committente

ed inserita nel PSC che, come è noto, rappresenta un documento contrattuale.

Per la liquidazione dei costi della sicurezza viene richiesta analogamente una stretta collaborazione fra il direttore dei lavori ed il coordinatore in fase di esecuzione. E' il direttore dei lavori che liquida, infatti, l'importo relativo ai costi della sicurezza previsti in base allo stato di avanzamento dei lavori sentito il coordinatore per l'esecuzione dei lavori quando previsto, così come indicato nell'art. 7 comma 6 del D.P.R. n. 222/2003, il quale confermerà la realizzazione delle corrispondenti opere previste nel PSC. Considerando che la stima può essere a corpo o a misura anche la relativa liquidazione, per analogia, potrà avvenire a corpo o a misura.

Nel caso di carenza da parte dell'appaltatore dell'attuazione delle misure previste nel PSC i due professionisti, il direttore dei lavori ed il coordinatore in fase di esecuzione, provvederanno ad informare il committente il quale oltre a non autorizzare la liquidazione adotterà i suoi provvedimenti per l'inadempienza contrattuale e, perché no, per la eventuale esclusione dalla partecipazione a future gare di appalto, oltre ovviamente agli interventi previsti dal D. Lgs. n. 494/96 per la mancata attuazione del PSC.

I costi della sicurezza vanno stimati anche nel caso di varianti in corso d'opera previste dall'art. 25 della legge n. 109/1994 e s.m.i. e dagli artt. 1659, 1660, 1661 e 1664 2° comma del Codice Civile. Sarà il coordinatore in fase di esecuzione a computare tali costi i quali inseriti nell'importo totale della variante individuano la parte del costo d'opera da non assoggettare a ribasso d'asta.

Per ultimo ci si chiede: cosa succede nel caso di sottostima dei costi della sicurezza o quando gli stessi non siano stati presi per niente in considerazione nei PSC? L'argomento è stato affrontato nella Determinazione 30 gennaio 2003 n. 2 dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici denominata "Carenze del piano di sicurezza e coordinamento". Secondo tale Determinazione le carenze si riferiscono ai "nuovi apprestamenti" ovvero alle ulteriori misure di sicurezza non contemplate nel relativo PSC e l'eliminazione di tali carenze sono considerate varianti finalizzate al miglioramento con la precisazione però che il relativo importo in aumento non può comunque superare il 5 per cento dell'importo originario del contratto.

Gerardo Porreca



Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

www.puntosicuro.it