PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 8 - numero 1594 di lunedì 20 novembre 2006

Stima dei costi della sicurezza

Analisi critica delle linee guida delle regioni e della determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 4/2006 sulla stima dei costi della sicurezza. A cura di G. Porreca.

Pubblicità

Ospitiamo un articolo a cura di G. Porreca in merito alla stima dei costi della sicurezza.

Si è preso spunto da un quesito formulato da un coordinatore per la sicurezza nei cantieri temporanei o mobili per fare il punto sulla situazione in merito alla stima dei costi della sicurezza anche a seguito della emanazione delle Linee Guida da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nonché della Determinazione n. 4/2006 del 26/7/2006 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

A seguito di un approfondimento è stato rilevato che nelle Linee Guida delle Regioni e nella Determinazione dell'Autorità n. 4/2006 vi sono delle non conformità al D. Lgs. n. 494/1996 ed al D.P.R. n. 222/2003 in merito alla stima dei costi della sicurezza nei cantieri edili e più precisamente in merito a chi deve effettuare la stima ed alle voci da prendere in considerazione per fare la stessa. Ciò accresce ancor più la confusione che già esiste sull'argomento e ci induce a sperare che quanto prima venga emanato un D.P.R. 222-bis con il quale vengano forniti gli opportuni chiarimenti.

Stima dei costi della sicurezza.
Analisi critica delle linee guida delle regioni e della determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 4/2006 sulla stima dei costi della sicurezza.

A seguito di un esame delle Linee Guida sull'applicazione del D.P.R. n. 222/2003 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 nonché della Determinazione n. 4/2006 del 26/7/2006 della Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, sono state riscontrate delle non conformità al D. Lgs. n. 494/1996 ed al D.P.R. n. 222/2003 in merito alla stima dei costi della sicurezza nei cantieri edili e più precisamente in merito a chi deve effettuare tale stima ed alle voci da prendere in considerazione per fare la stessa.

Ciò accresce ancor più la confusione che già esiste sull'argomento e ci induce a sperare che quanto prima venga emanato un D.P.R. 222-bis con il quale vengano forniti gli opportuni chiarimenti.

Le interpretazioni fornite, infatti, sia dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome che dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici con la succitata Determinazione n. 4/2006, che ne ha sostanzialmente calcato le orme, non sono del tutto condivisibili così come è stato anche del resto sostenuto da alcuni autorevoli esperti ed operatori del settore.

La principale interpretazione che non si ritiene accettabile è quella della individuazione delle voci da prendere in considerazione per fare la stima dei costi della sicurezza.

Si è del parere, infatti, contrariamente a quanto indicato nei documenti sopraindicati, che i costi della sicurezza, da non assoggettarsi come è noto a ribasso d'asta, non sono da individuarsi solo nelle voci di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 222 ma sono quelli riferiti agli elementi molto più ampi indicati nell'art. 12 del D. Lgs. n. 494/96.

Con l'art. 7 comma 1 del D.P.R. n. 222/2003 viene disposto 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 di cui al D.P.R. n. 222/2003 con la frase "nei costi della sicurezza vanno stimati" abbia voluto fornire, dalla lettera a) alla lettera g), alcuni degli elementi da prendere in considerazione per fare la stima dei costi della sicurezza senza escludere 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).

Del resto lo stesso D.P.R. n. 222/2003 all'art. 1 punto m) nel definire i costi della sicurezza segnala quelli "indicati all'articolo 12 del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, e successive modificazioni" e di conseguenza si deve dedurre che fra le spese per la sicurezza si devono intendere incluse anche quelle per la realizzazione degli elementi indicati dalla lettera a) alla lettera t) nello stesso articolo.

Anche l'art. 12 medesimo al punto s) indica esplicitamente che fra gli elementi del PSC vi deve essere una "valutazione, in relazione alla tipologia dei lavori, delle spese prevedibili per l'attuazione dei singoli elementi del piano".

In altre parole, per esempio, la realizzazione della recinzione (lettera a), l'installazione sei 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), le disposizioni per dare attuazione alla consultazione dei RLS (lettera q) o del coordinamento fra i datori di lavoro (lettera r), 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 anche se non sono inseriti nell'art. 7 del D.P.R. n. 222/2003.

Ora nelle Linee Guida viene invece sostenuto di prendere in considerazione nei costi della sicurezza esclusivamente i costi relativi alle voci indicate nell'art. 7 del D.P.R. n. 222/2003, considerate costituenti un elenco tassativo, costi necessari per la realizzazione degli apprestamenti, delle opere, delle procedure e dei dispositivi di protezione individuale e collettiva previsti dal coordinatore in fase di progettazione nel PSC e legati sostanzialmente alle misure per ridurre i rischi interferenziali e per l'attuazione di tutte quelle procedure e modalità previste per un corretto coordinamento e non anche quindi i costi ordinari tali intesi quei costi legati alla normale organizzazione delle imprese ed al rispetto delle norme in materia di sicurezza sul lavoro che la legge pone a carico delle stesse, costi "ex lege" come vengono definiti.

La Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici dal canto suo in merito a tale interpretazione si esprime affermando che la stessa "appare per larga parte aderente al nuovo quadro normativo così come innovato dal Regolamento 222/03".

Ora se si dovesse accettare tale tipo di interpretazione si è del parere che intanto non si consegue l'obiettivo di una congruità dei costi della sicurezza richiesta nel comma 3 dell'art. 7 del D.P.R. n. 222/2003 ma poi verrebbe certamente meno lo spirito che ha guidato il legislatore con l'art. 12 comma 1 del D. Lgs. n. 494/1996 ad obbligare il committente a stimare ed a riconoscere all'appaltatore per intero i costi per l'attuazione in cantiere di tutte le misure di sicurezza atte a garantire il rispetto delle norme di prevenzione degli infortuni e la salute dei lavoratori, né si ritiene avrebbe senso il vietare il ribasso d'asta solo dei costi speciali e non anche quelli di natura ordinaria sopportati dalle imprese per la loro normale organizzazione di cantiere e la cui regolare e compiuta realizzazione serve invece a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Paradossalmente inoltre, nel caso che non vi fossero per la realizzazione di un opera rischi interferenziali o procedure o modalità e apprestamenti aggiuntivi, si dovrebbe concludere che per la realizzazione della stessa i costi della sicurezza da stimare sarebbero nulli il che appare certamente assurdo.

Una conferma poi che nei costi della sicurezza presi in considerazione nel Regolamento di cui al D.P.R. n. 222/2003 entrano sia i costi ordinari che quelli speciali deriva anche dalla lettura del comma 2 dell'art. 7 dello stesso D.P.R. secondo il quale, anche nei casi in cui non è previsto il PSC di cui al D. Lgs. n. 494/1996 e anche quindi in assenza del coordinatore (lavori con un'unica

impresa o lavori minori sottosoglia e senza particolari rischi), le amministrazioni appaltanti, e non anche le imprese, sono comunque tenute a stimare, per tutta la durata delle operazioni previste in cantiere, i costi delle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza e salute dei lavoratori.

Quindi in conclusione affermare che i costi della sicurezza da stimare sono solo quelli di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 222/2003 che sono per la quasi totalità costi aggiuntivi o speciali non previsti dal progettista e legati alle misure ed alle procedure indicate nei PSC e non anche quei costi cosiddetti diretti e cioè quelli riconosciuti dal committente alle imprese e facenti parte delle spese già comprese nel costo dei lavori computato con i prezziari non è assolutamente esatto oltre ad essere fuorviante ai fini di una determinazione congrua dei costi della sicurezza in quanto invoglia il committente ad una sottostima degli stessi.

Un altro punto che non si condivide con le Linee Guida e con la Determinazione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici è l'individuazione di chi deve procedere alla stima dei costi della sicurezza che secondo le disposizioni di legge è chiaramente il committente il quale deve poi assicurarsi che tali costi non siano soggetti a ribasso d'asta, stima che non può assolutamente essere posta a carico delle imprese neanche parzialmente perché in tal caso si ricadrebbe nel sistema vigente prima del D. Lgs. n. 494/96 e si può correre il rischio, come l'esperienza ci insegna, di sacrificare la sicurezza alle esigenze di mercato mediante il meccanismo del ricorso al ribasso d'asta.

Una conferma che la stima dei costi della sicurezza è a carico del committente rinviene anche dalla lettura dell'art. 5 del D.P.R. n. 222/2003 in base al quale il PSS, che l'appaltatore è tenuto a redigere nel caso in cui no n ci sia l'obbligo del PSC, deve contenere gli stessi elementi del PSC con esclusione però dei costi della sicurezza la cui stima viene demandata appunto al committente.

E del resto a proposito ci si chiede perché il legislatore avrebbe imposto al committente che la redazione dei PSC e che quindi anche l'analisi e la stima dei costi della sicurezza che ne fanno parte integrante venissero fatti prima dell'invito delle imprese a partecipare alla gara? Secondo le Linee Guida delle Regioni, invece, il committente dopo aver fatto effettuare la stima dei costi di cui alle voci dell'art. 7, che come già detto corrispondono praticamente ai costi speciali o aggiuntivi, pone a carico dell'impresa la stima delle proprie spese per i costi diretti limitandosi solo ad evidenziarli (ma non si comprende cosa ciò significhi) ed a valutarne la congruità.

L'Autorità di vigilanza, da parte sua, nella Determinazione n. 4/2006 afferma che "non vi sarebbe per le SS.AA.

l'obbligo di individuare una componente di costi riferibile alla sicurezza nel prezzo unitario di ciascuna lavorazione e di escluderla dal ribasso" ed inoltre che la stazione appaltante lascia alle imprese l'onere di dimostrare la congruità del suo ribasso e che con lo stesso venga garantita l'effettuazione da parte delle imprese della sicurezza 'ex lege' riservandosi in caso di assenza di dimostrazione della congruità di prendere in esame la successiva offerta e così via.

Ma è chiaro che così facendo oltre a non rispettare le disposizioni di legge si determinerebbe un notevole aggravio ed appesantimento dei procedimenti di gara con possibili e prevedibili contenziosi.

Comunque si fa notare che, in conseguenza di tale errata e si può dire illegittima interpretazione, né le linee Guida né la citata Determinazione hanno minimamente presa in considerazione ed affrontata la problematica legata alla stima dei costi diretti o inclusi sia che essa sia posta a carico del committente sia che essa venga affidata all'imprenditore.

Ciò detto si è del parere che la chiave di volta della faccenda sta nel rapporto fra il computo metrico estimativo fatto dal progettista e l'analisi puntuale dei costi della sicurezza posta a carico dei coordinatori in fase di progettazione.

La stima dei costi della sicurezza è una stima "integrata" nel senso che richiede la collaborazione 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, allorquando 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).

Ora si fa osservare che i valori dei prezziari che si riferiscono ad "opere compiute" già contengono al loro interno una quota parte degli oneri della sicurezza riconosciute dal committente all'appaltatore in quanto le opere provvisionali 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 e ..... c) le spese per attrezzi e opere provvisionali e per quanto altro occorre alla esecuzione piena e perfetta dei lavori e .....i) le spese di adeguamento del cantiere in osservanza del decreto legislativo n. 626/1994, e successive modificazioni".

Il coordinatore in fase di progettazione, quindi, 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 provvisionali per la sicurezza dei lavoratori già previsti nelle spese riconosciute all'appaltatore e aggiungere ad essi quindi i costi speciali stimati analiticamente secondo i criteri stabiliti dal D.P.R. 222/2003.

In definitiva al committente deve essere 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, secondo una tabella esemplificativa del tipo di quella di seguito indicata:

Ci si rende conto che la cosa più difficoltosa è proprio lo scorporo dei costi diretti già considerati nei computi metrici estimativi in quanto bisogna conoscere i prezziari ai quali si è riferito il progettista.

Da un esame dei prezziari normalmente utilizzati si può osservare infatti che esistono delle voci in base alle quali i costi diretti della sicurezza sono tutti inclusi nel prezzo unitario, alcune voci per le quali i costi diretti sono in parte inclusi ed in parte esclusi ed altre voci ancora per le quali i costi della sicurezza sono completamente esclusi.

Quindi per evitare di correre il rischio di sottostimare i costi totali della sicurezza, il che è facile che avvenga se si seguono le indicazioni delle Linee Guida e della Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, o di computarli al contrario due volte occorre analizzare le singole voci del computo metrico ed estrapolare l'incidenza del costo della sicurezza sul costo totale.

Per estrapolare i costi diretti della sicurezza, se non è possibile fare un computo analitico, si potrà comunque far ricorso ai prezziari realizzati dalle regioni, se non già predisposti dallo stesso committente, a mezzo dei quali si può definire per ogni lavorazione la componente economica legata alla sicurezza ed alla prevenzione della salute dei lavoratori (costo della sicurezza incluso) individuando all'interno delle singole voci d'opera i valori percentuali di incidenza delle spese per la sicurezza del lavoro.

Si segnalano ad esempio perché strutturati in tal senso il prezziario della Regione Marche del 2006 approvato con DGR n. 837/2006 per la stima dei costi della sicurezza inclusa ed il prezziario delle opere pubbliche della stessa Regione approvato con DGR n. 1313/2001 per la stima dei costi della sicurezza speciali.

Certo è che si riscontra una enorme confusione in materia ed i coordinatori erano e rimangono disorientati in un campo che richiede invece la massima chiarezza.

Siamo in presenza di Linee Guida e di organi pubblici che danno indirizzi non conformi alle disposizioni di legge e non è la prima volta se si pensa alle linee interpretative emanate dalle Regioni in materia di formazione degli RSPP e ASPP che sono andate oltre il D. Lgs. n. 195/2003 e ciò è grave se si pensa che ci muoviamo in un campo a sfondo penale nel quale sia gli organi di vigilanza che la magistratura tengono conto in fondo solo e soltanto delle indicazioni fornite dalle disposizioni di legge.

Si avverte quindi ora più che mai la necessità che il legislatore effettui al più presto quella modifica al D.P.R. n. 222/2003 preannunciata nell'art. 1 del D. Lgs. n. 163/2006 contenente il Codice dei contratti pubblici con la quale vengano forniti i necessari chiarimenti e delle precise indicazioni sugli argomenti discussi.

Ma in fondo, a ben pensare, non è la prima volta neanche che un Decreto bis non vada molto al di là del decreto al quale dice di apportare delle modifiche.
Speriamo che non sia questo il caso.

Ing. Gerardo Porreca
www.porreca.it

I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.