

## **Stima dei costi della sicurezza**

Giuseppe Semeraro

Il DLgs. 494/96, all'articolo 12, disponeva di stimare i costi della sicurezza riferiti all'attuazione delle prescrizioni<sup>1</sup> contenute nel PSC. Pertanto, l'entità della stima dei costi della sicurezza era direttamente proporzionale alla "quantità" di prescrizioni onerose previste dal CSP.

Con l'emanazione del DLgs. 81/2008, che ha abrogato tra gli altri il DLgs. 494/96, è confermata tale logica: la stima dei costi della sicurezza è riferita al PSC e va effettuata sulla base del punto 4 dell'allegato XV del decreto medesimo.

Apparentemente non pare riscontrare alcuna differenza con il passato. Questo, però, è vero solo sul piano formale. Sul piano sostanziale, invece, essendo cambiata la "filosofia" del PSC, orientato più alla risoluzione dei rischi interferenti ed aggiuntivi che a quelli specifici delle lavorazioni, le prescrizioni che determinano costi della sicurezza sono contenute nell'alveo dei costi aggiuntivi all'importo delle lavorazioni<sup>2</sup>. Categoria di costi ai quali appartengono la prevalenza degli elementi indicati al punto 4.1 dell'allegato XV del DLgs. 81/2008 (figura 1). Stima dei costi che, ai sensi del successivo punto 4.3 dell'allegato XV, deve essere fatta analiticamente tramite computo metrico estimativo. Viceversa, appare difficile stabilire costi della sicurezza riferiti ad elementi non affrontati direttamente dal CSP nell'ambito del PSC, se non tramite procedimento di calcolo che consentono di scorporare dalle singole voci dei prezzi delle lavorazioni la quota riferita alla sicurezza.

Quest'ultimo caso, però, è la situazione che si presenta negli appalti dei lavori pubblici. In tale ambito il legislatore<sup>3</sup> non chiede di evidenziare<sup>4</sup> soltanto i costi della sicurezza del PSC, ma anche quelli del POS. Pertanto, accanto ai costi della sicurezza riferiti al PSC stimati dal coordinatore per la progettazione,

---

<sup>1</sup> Le procedure, gli apprestamenti e le attrezzature atti a garantire, per tutta la durata dei lavori, il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori.

<sup>2</sup> Da taluni indicati come costi specifici o speciali.

<sup>3</sup> Articolo 131, comma 3: "Il piano di sicurezza e coordinamento, quando previsto ai sensi del DLgs. 14 agosto 1996, n. 494, ovvero il piano di sicurezza sostitutivo di cui alla lett. b) del comma 2, nonché il piano operativo di sicurezza di cui alla lett. c) del comma 2 formano parte integrante del contratto di appalto o di concessione; i relativi oneri vanno evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'arta."

<sup>4</sup> "Per quanto riguarda l'esatto significato attribuibile alla **locuzione** utilizzata dal legislatore "**metterli in evidenza**", **ma non anche a stimarli**, riferita ai costi non compresi tra gli adempimenti imposti dal PSC, essa sembra indicare la **volontà di sottrarre anch'essi dal ribasso**, per evitare comportamenti scorretti nella formulazione delle offerte (su cui, più ampiamente, infra). **Ne deriva che nessun onere per la sicurezza come individuato può essere oggetto di ribasso ex art. 131 cod. appalti**; dunque, neppure gli oneri assimilabili alle c.d. spese generali, in coerenza con la necessità per l'impresa appaltante di obbligare le imprese ad evidenziare gli oneri della sicurezza nell'offerta finale. L'obiettivo perseguito sembra essere proprio quello di poter meglio **controllare la congruità e la correttezza dell'offerta ed evitare comportamenti anomali o speculativi** utilizzando proprio i costi per la sicurezza, anche quando questi sarebbero astrattamente assimilabili alla categoria delle spese generali, dunque non relativi all'esecuzione del contratto." Di Luciano Angelici – relazione: Costi della sicurezza e Codice dei contratti pubblici nell'ambito del WORKSHOP Legge 123/2007: prime applicazioni dell'art. 3 e dell'art. 8 negli enti pubblici Cnr, Roma, Aula Marconi – 5 dicembre 2007-12-01.

andranno stimati i costi della sicurezza dei POS, evidentemente con metodi deduttivi. La stima degli oneri dei POS, essendo preventiva all'appalto, non può che essere effettuata dalla stazione appaltante. Si presume che tale onere possa ricadere in capo al progettista o possa essere condiviso tra progettista e coordinatore per la progettazione.

Sull'argomento annotiamo due contributi importanti:

- le Linee guida per l'applicazione del DPR 222/2003<sup>5</sup>;
- la Determinazione n. 4 del 26 luglio 2006 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Con riferimento alle Linee guida, in esse si ribadiscono i seguenti aspetti salienti:

- tassatività dell'elenco di cui all'articolo 7 comma 1 del DPR 222/2003 sugli elementi di costo che il committente pubblico o privato deve stimare all'interno del proprio PSC;
- obbligo di stima da parte della stazione appaltante dei soli **costi della sicurezza del PSC** (definiti "costi contrattuali");
- obbligo di stima dei **costi della sicurezza dei POS** da parte dell'impresa (definiti "costi generali")<sup>6</sup>;
- obbligo della stazione appaltante nell'ambito della verifica dell'offerta anormalmente bassa della valutazione della congruità della stima dei costi della sicurezza riferita ai POS<sup>7</sup>.

Le Linee Guida succitate sono state solo in parte confermate dall'Autorità<sup>8</sup> per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Nella Det. 4/2006 l'Autorità non ritiene condivisibile la tesi sostenuta nelle Linee guida secondo cui, oltre ai c.d. costi contrattuali indicati nel PSC sulla base dell'elencazione contenute nell'art. 7 del DPR 222/2003, anche gli altri costi sostenuti per la tutela dei lavoratori nell'esecuzione delle singole lavorazioni unitamente a quelli relativi all'organizzazione di sicurezza dell'impresa appaltatrice (pur compresi nel prezzo di appalto) devono anch'essi essere sostanzialmente esclusi dal ribasso<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Coordinamento tecnico delle Regioni e delle Province autonome della Prevenzione nei luoghi di lavoro della Commissione Salute e il Gruppo di lavoro "Sicurezza Appalti Pubblici" di ITACA, entrambi organi di coordinamento della Conferenza delle Regioni (Roma, 1° marzo 2006).

<sup>6</sup> Obbligo non previsto da alcuna norma.

<sup>7</sup> Obbligo previsto dal panorama legislativo attuale soltanto per gli appalti pubblici di forniture e servizi.

<sup>8</sup> Sulla tassatività dell'elenco di cui all'articolo 7 comma 1 DPR 222/2003.

<sup>9</sup> *"La tesi dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici sembrerebbe preoccuparsi di **mantenere ben distinti i compiti e le responsabilità nell'ambito delle procedure di aggiudicazione**: l'individuazione e la stima dei costi per la sicurezza è adempimento che attiene alla competenza esclusiva della Stazione appaltante, nel quadro della predeterminazione del corrispettivo proprio del contratto; l'appaltatore, come tale, non può né provvedere né partecipare alla definizione del prezzo da escludere dal ribasso d'asta, ma soltanto influenzare la determinazione del costo della sicurezza risultante dal PSC (o PSS), attraverso le modifiche che può comunque proporre ex art. 131, co. 2, al Piano di Sicurezza e coordinamento."* Luciano Angelici nella citata relazione.

Per la verità non è possibile condividere nemmeno il primo aspetto delle Linee guida: quello della tassatività dell'elenco di costi della sicurezza di cui al primo comma dell'articolo 7 del DPR 222/2003, oggi punto 4.1 allegato XV del DLgs. 81/2008. In quanto se la *ratio legis* delle norme è "la garanzia di sicurezza durante l'esecuzione dei lavori", dalla stima dei costi della sicurezza non possono essere esclusi elementi, pur non rientranti nell'elenco citato, sono necessari al conseguimento complessivo di quel obiettivo<sup>10</sup>.

... nei costi della sicurezza vanno stimati, per tutta la durata delle lavorazioni previste nel 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 relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.

**Figura 1 - Elenco dei costi della sicurezza ai sensi del punto 4.1 allegato XV del DLgs. 81/2008**

In conclusione, si ritiene che allo stato attuale delle cose la stima dei costi della sicurezza possa seguire due strade differenti per gli appalti privati e per quelli pubblici.

---

<sup>10</sup> "A meglio chiarire, secondo questo orientamento, quando si parla di costi della sicurezza, si fa riferimento alla somma di tutti i costi sostenuti sia per far fronte tanto all'attuazione degli adempimenti imposti dalla normativa di sicurezza applicabili (e, quindi, per fare qualche esempio, in materia di documento di valutazione dei rischi, servizio di prevenzione e protezione, sorveglianza sanitaria, fornitura di DPI, formazione ed informazione) sia per dare esecuzione agli adempimenti specifici relativi al contratto da eseguire (rischi interferenziali, formazione specifica, documenti integrativi, controlli mirati). Soltanto attraverso un tale approccio si ritiene potranno essere individuati compiutamente i costi della sicurezza, che dovranno poi essere specificamente indicati – rispettivamente secondo le proprie competenze - dalla stazione appaltante per il PSC e dall'impresa per il POS, riportati negli elaborati contrattuali e nei documenti aziendali della sicurezza, risultare congrui rispetto alla natura dell'opera, ed essere riconosciuti per intero agli appaltatori." Luciano Angelici nella citata relazione.

Nel settore privato la stima dei costi della sicurezza deve essere effettuata esclusivamente nell'ambito del PSC da parte del CSP in forma analitica (computo metrico estimativo basato su voci di prezzario o in assenza su analisi di prezzo).

Nel settore pubblico la stima dei costi della sicurezza si compone di sue componenti:

- a) stima dei costi della sicurezza riferita al PSC, effettuata da parte del CSP in forma analitica (computo metrico estimativo basato su voci di prezzario o in assenza su analisi di prezzo);
- b) stima dei costi riferiti ai piani operativi di sicurezza, a cura della stazione appaltante (progettista e/o CSP).

Relativamente a quest'ultima stima, venendo a mancare l'elaborato di base che permetterebbe una stima analitica (i POS), non può che essere effettuata con metodi semplificati.

Molte Regioni, nell'ambito dei propri prezzari ufficiali in materia di lavori pubblici, hanno ritenuto necessario risolvere quest'ultimo aspetto fornendo per ogni singola voce la quota di incidenza (percentuale o di prezzo) delle spese generali per la sicurezza, affinché le amministrazioni pubbliche possano valutare in modo organico e non arbitrario la stima dei costi della sicurezza dei POS (costi della sicurezza inclusa nei singoli prezzi unitari).