

Appalti e sicurezza

le novità del regolamento esecutivo

Le modifiche al Codice Appalti toccano da vicino anche l'organizzazione dei cantieri, chiarendo alcuni aspetti legati alla sicurezza dei lavoratori

di Giulio Lusardi¹

Sul S.O. n. 270, alla G.U. n. 288, del 10 dicembre 2010, è stato pubblicato il *D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207*². Questo decreto, come indicato all'art. 358, ha abrogato numerose precedenti normative relative agli appalti di lavori pubblici e in particolare il *D.P.R. n. 554/99*³, il *D.P.R. n. 34/2000*⁴ e numerosi articoli del *decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 145/2000*⁵.

È necessario comunque ricordare che, come previsto dal successivo articolo 359, il decreto entra in vigore *centottanta giorni* dopo la sua pubblicazione sulla G. U., quindi il *9 giugno 2011*. Fanno eccezione l'art. 73 relativo alle sanzioni pecuniarie nei confronti delle SOA (Società di Attestazione) e l'art. 74 relativo alle sanzioni per mancata risposta da parte delle imprese alle richieste dell'Autorità; questi articoli sono entrati in vigore quindici giorni dopo la pubblicazione del decreto e quindi sono già vigenti.



L'emanazione del decreto 207/2010 ha permesso di dare piena attuazione al Codice Appalti e a quanto previsto dalle direttive comunitarie in materia. Ecco un quadro delle principali modifiche che interessano l'organizzazione delle misure di prevenzione e protezione e le figure professionali responsabili dell'applicazione e del controllo della normativa di sicurezza.

¹ Ingegnere, già Direttore Dipartimento I.S.P.E.S.L. di Palermo.

² Regolamento di esecuzione e attuazione del D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

³ Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici n. 109/94.

⁴ Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici.

⁵ Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici.



La pubblicazione di questo provvedimento è stata lungamente attesa per poter porre fine alle difficoltà di applicazione del *D.Lgs. n. 163/06, Codice contratti pubblici di lavori, servizi, forniture*, che - in mancanza del relativo regolamento di attuazione - per più di quattro anni ha dovuto fare riferimento al D.P.R. n. 554/99⁶.

Moltissime sono state le novità introdotte dal D.Lgs. n. 163/06, puntualizzate e regolamentate dal D.P.R. n. 207/10, e numerose sono state anche le novità e le precisazioni riguardanti l'organizzazione della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori in cantiere.

Inoltre è opportuno ricordare che, mentre la legge n. 109/94 regolamentava soltanto gli appalti di lavori, il D.Lgs. n. 163/06, e il relativo regolamento di attuazione, riguardano anche gli appalti pubblici di servizi e forniture.

In questa sede si intende fare un confronto tra quanto richiesto dal vecchio regolamento e quanto stabilito dal D.P.R. n. 207/10, in particolare per quanto attiene alla organizzazione ed attuazione delle misure atte a garantire la sicurezza e la salute degli addetti durante l'esecuzione dei lavori.

Funzioni del responsabile del procedimento

L'art. 8 del D.P.R. n. 554/99, tra i numerosi compiti del responsabile del procedimento, per quanto riguarda specificatamente la sicurezza sul lavoro, indicava anche quello di *adottare gli atti di competenza a seguito delle iniziative e delle segnalazioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori*. Si ricorda che questi atti sono quelli indicati all'art. 92 del D.Lgs. n. 81/08, secondo cui, in caso di gravi inadempienze da parte delle imprese esecutrici, il coordinatore per l'esecuzione deve proporre al committente o al responsabile dei lavori *la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere, o la risoluzione del contratto*. Il responsabile del procedimento ha quindi anche il compito di trasmettere *agli organi competenti della amministrazione aggiudicatrice* le proposte del coordinatore per l'esecuzione.

Questi compiti sono rimasti invariati nel corrispondente art. 10 del D.P.R. n. 207/10, ma è stato

aggiunto un ulteriore obbligo, previsto al comma 1 dd), secondo cui il responsabile del procedimento, su delega del committente, qualora la tipologia dei lavori che devono essere eseguiti non comporti la predisposizione del piano di sicurezza e di coordinamento, deve predisporre il *documento di valutazione dei rischi interferenziali (DUVRI)*.

La predisposizione di questo documento ha rilevanza soprattutto per le attività di servizio e forniture in cui si può avere la contemporanea presenza, nell'ambiente di lavoro, dei dipendenti del datore di lavoro-committente e dei lavoratori che effettuano il servizio o le forniture.

La progettazione dei lavori

L'art. 15, comma 9, del D.P.R. n. 554/99 stabiliva che *i progetti devono essere redatti secondo criteri diretti a salvaguardare nella fase di costruzione e in quella di esercizio gli utenti e la popolazione delle zone interessate dai fattori di rischio per la sicurezza e la salute degli operai*. Il corrispondente art. 15, comma 11, del D.P.R. n. 207/10 ha aggiunto, a quanto già previsto dal D.P.R. n. 554/99, che i progetti devono essere idonei anche *a salvaguardare i lavoratori nella fase*

QUADRI ECONOMICI E COSTI DELLA SICUREZZA

L'art. 17 del D.P.R. n. 554/99 forniva indicazioni di carattere generale relativamente al quadro economico degli interventi da prevedere per la realizzazione del manufatto, senza fare però alcun riferimento ai costi della sicurezza. Il corrispondente art. 16 del D.P.R. n. 207/10 ribadisce queste indicazioni aggiungendo anche la necessità di inserire anche gli *oneri di sicurezza, non soggetti a ribasso d'asta*. È evidente come il legislatore, nella predisposizione del D.P.R. n. 207/10, abbia prestato sempre maggiore attenzione alle problematiche di sicurezza, infatti un'impresa che ha una buona organizzazione del lavoro, attrezzature tecnologicamente avanzate, personale ben qualificato può sfruttare questi elementi facendo un buon ribasso al prezzo posto a base d'asta, ma questo ribasso non deve assolutamente riguardare il costo degli apprestamenti di sicurezza, in quanto, in caso contrario, non sarebbe garantita la sicurezza e la salute degli addetti in cantiere.

⁶ Tale documento costituiva il regolamento di attuazione della legge 109/94 che lo stesso D.Lgs n. 163/06 aveva abrogato.



di costruzione e in quella di esercizio; dimostrando così particolare attenzione per le problematiche della sicurezza in quanto i lavoratori si salvaguardano, durante la fase di costruzione, con la predisposizione del piano di sicurezza e di coordinamento e, durante la fase di esercizio, con la predisposizione del fascicolo tecnico.

Il progetto preliminare

L'art. 18 del D.P.R. n. 554/99 stabiliva, in modo generico, che tra gli elaborati del progetto preliminare dovevano essere comprese anche le *“prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza”* (lett. f).

Il corrispondente *articolo 17 del D.P.R. n. 207/10* è più dettagliato, infatti precisa che devono essere riportate:

- f) *prime indicazioni e misure finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro per la stesura dei piani di sicurezza con i seguenti contenuti minimi:*
 - a) *l'identificazione e la descrizione dell'opera, esplicitata con:*
 - 1) *la localizzazione del cantiere e la descrizione del contesto in cui è prevista l'area di cantiere;*
 - 2) *una descrizione sintetica dell'opera, con riferimento alle scelte progettuali preliminari (progetto preliminare);*
 - b) *una relazione sintetica concernente l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi in riferimento all'area ed all'organizzazione dello specifico cantiere nonché alle lavorazioni interferenti;*
 - c) *le scelte progettuali ed organizzative, le procedure e le misure preventive e protettive, in riferimento all'area di cantiere, all'organizzazione del cantiere, e alle lavorazioni;*
 - d) *la stima sommaria dei costi della sicurezza, determinata in relazione all'opera da realizzare.*

Praticamente in questa elencazione si sintetizza quanto indicato dall'allegato XV del D.Lgs. n. 81/08 relativo ai contenuti minimi del Piano di sicurezza.

Il progetto definitivo

L'art. 25 del D.P.R. n. 554/99 non riportava alcun riferimento alla sicurezza dei cantieri, mentre il corrispondente *art. 24 del D.P.R. n. 207/10* stabilisce che tra gli elaborati che devono essere compresi nel progetto definitivo devono essere indicati an-

che *l'aggiornamento del documento contenente le prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza (lett. n)* ed il *quadro economico con l'indicazione dei costi della sicurezza desunti sulla base del piano di sicurezza (lett. o)*. Questo nel rispetto del principio generale indicato dall'art. 15 del D.P.R. n. 207/10 secondo cui il progetto dell'opera da realizzare deve essere redatto secondo tre progressivi livelli di definizione: preliminare, definitivo ed esecutivo.

tre livelli costituiscono una suddivisione di contenuti che tra loro interagiscono e si sviluppano senza soluzione di continuità e ciascun livello costituisce un approfondimento tecnico del livello precedente.

Inoltre il comma 3, sempre dell'art. 24, ha stabilito che *quando il progetto definitivo è posto a base di gara ai sensi dell'art. 53, comma 2 b), del D.Lgs. n. 163/06, il progetto è corredato anche dal piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'art. 100 del D.Lgs. n. 81/08, sulla base del quale determinare il costo della sicurezza, nel rispetto dell'allegato XV del D.Lgs. n. 81/08.*

Per quanto riguarda la tempistica secondo cui elaborare il piano di sicurezza e di coordinamento, si ricorda che l'art. 53 del D.Lgs. n. 163/06 consente che il contratto di appalto possa avere ad oggetto *la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base del progetto definitivo dell'Amministrazione aggiudicatrice.*

Poiché il PSC è uno dei documenti costituenti il progetto esecutivo, negli anni passati alcune amministrazioni aggiudicatrici avevano pensato che - in questo caso particolare di appalto - la redazione del PSC fosse di competenza dell'impresa esecutrice che doveva appunto predisporre anche il progetto esecutivo. Questa interpretazione era certamente non corretta, in quanto, essendo la redazione del PSC posta a carico del committente o del responsabile dei lavori, come previsto dall'art. 90 del D.Lgs. n. 81/08, ed essendo la sua mancata redazione sanzionata penalmente, in nessun caso l'obbligo della sua redazione poteva essere trasferito ad altro soggetto.

L'art. 24 del D.P.R. n. 207/10 ha fatto definitivamente chiarezza su questo punto, stabilendo che, in questo caso particolare, il PSC deve essere predisposto già a livello di progetto definitivo, quindi sempre a carico del committente, e poiché i suoi contenuti possono risultare non completi ed esaustivi, l'impresa esecutrice, come espressamente previsto dall'art. 92 del D.Lgs. n. 81/08, può richiedere al coordinatore per l'esecuzione



eventuali necessarie integrazioni e modifiche.
Il progetto esecutivo

L'art. 35 del D.P.R. n. 554/99 stabiliva che il progetto esecutivo è composto dai *piani di sicurezza e di coordinamento* e dal *quadro dell'incidenza percentuale della quantità di manodopera per le diverse categorie di cui si compone l'opera o il lavoro*. I due documenti erano indicati separatamente: quindi era evidente che il PSC doveva essere elaborato dal coordinatore per la progettazione, come previsto dalla normativa generale sulla sicurezza costituita dal D.Lgs. n. 81/08, mentre il quadro dell'incidenza percentuale della manodopera doveva essere invece predisposto dal professionista che redige il progetto esecutivo, insieme agli altri elaborati in dettaglio riportati sempre all'art. 35. Il corrispondente *art. 33 del D.P.R. n. 207/10* invece riporta *il piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'art. 100 del D.Lgs. n. 81/08 e quadro di incidenza della manodopera (lett. f)*.

Quindi è stata inserita, nello stesso comma relativo al PSC, la necessità della determinazione del *"quadro di incidenza della manodopera"* a cui non si faceva alcun riferimento nel D.P.R. n. 554/99. Qualche dubbio nasce però riguardo all'individuazione del professionista che deve predisporre il quadro dell'incidenza percentuale della manodopera, infatti *l'art. 33 del D.P.R. n. 207/10* ha praticamente accorpato i due documenti.

Inoltre, mentre l'art. 41 del D.P.R. n. 554/99 aveva come titolo *"Piani di sicurezza e di coordinamento"* e riportava in dettaglio i relativi contenuti, il corrispondente *art. 39 del D.P.R. n. 207/10* ha come titolo *"Piano di sicurezza e di coordinamento e quadro di incidenza della manodopera"* e, oltre a riportare i contenuti richiesti per il PSC, rimanendo in particolare a quanto indicato dall'allega-

to XV del D.Lgs. n. 81/08, al comma 3, aggiunge che: *"Il quadro di incidenza della manodopera è il documento sintetico che indica, con riferimento allo specifico contratto, il costo del lavoro di cui all'articolo 86, comma 3-bis, del codice. Il quadro definisce l'incidenza percentuale della quantità di manodopera per le diverse categorie di cui si compone l'opera o il lavoro"*.

L'articolo 86 del D.Lgs. n. 163/06 riguarda i *"criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse"* e, al comma citato, fa presente che *nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificatamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture*. Quindi il costo del lavoro ed il costo relativo alla sicurezza, la cui determinazione è certamente di competenza del coordinatore per la progettazione, sono stati considerati congiuntamente. Dall'analisi del confronto tra i contenuti del D.P.R. n. 554/99 e le modifiche apportate dal D.P.R. n. 207/10 si desumerebbe quindi che - per quanto riguarda i lavori pubblici - il coordinatore per la progettazione, oltre a dovere predisporre il piano di sicurezza e di coordinamento ed il fascicolo, deve predisporre anche il quadro di incidenza della manodopera.

Validazione del progetto

L'art. 47 del D.P.R. n. 554/99 stabiliva che, *prima della approvazione, il responsabile del procedi-*

L'informazione è su internet - **BANCA DATI - APPALTI PUBBLICI Lavori, Servizi e Forniture**



Il Gruppo EPC propone un servizio informativo completo ed aggiornato che racchiude: la normativa nazionale (comunitaria e regionale), la giurisprudenza civile, amministrativa e comunitaria, il formulario relativo agli adempimenti tecnico amministrativi sia a carico della stazione appaltante sia a carico dell'appaltatore, gli approfondimenti di esperti della materia, i casi pratici più significativi che possono verificarsi nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento degli appalti, le risposte ai quesiti, le schede pratiche riassuntive dei principali argomenti.

Per maggiori informazioni contattare il servizio clienti al n. 06 33245271 oppure www.epc.it (Sezione "Banche Dati")



mento procede in contraddittorio con i progettisti a verificare la conformità del progetto esecutivo alla normativa vigente ed al documento preliminare alla progettazione.

Il comma 2 dell'articolo elencava quindi le parti del progetto che dovevano essere oggetto della validazione, senza fare alcun riferimento al piano di sicurezza e di coordinamento.

Il regolamento invece fornisce indicazioni più precise e dettagliate e, all'art. 45 - *Finalità della verifica del progetto*, stabilisce che la verifica accerta in particolare “la sicurezza delle maestranze e degli utilizzatori”. Quindi fa indirettamente riferimento ai contenuti del piano di sicurezza e di coordinamento ed al fascicolo.

I successivi articoli individuano i soggetti abilitati alla effettuazione di queste verifiche, in funzione dell'importo dei lavori; verifiche che possono essere effettuate sia da parte di strutture tecniche interne della stazione appaltante che da strutture esterne abilitate. L'art. 53 riporta quindi il dettaglio di tutte le relazioni, elaborati grafici, capitolati, documentazioni di stima economica che devono essere oggetto della verifica.

Lavori di manutenzione

L'art. 19, comma 5-bis, della legge n. 109/94 stabiliva che *l'esecuzione da parte dell'impresa avviene in ogni caso soltanto dopo che la stazione appaltante ha approvato il progetto esecutivo. L'esecuzione dei lavori può prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo qualora si tratti di lavori di manutenzione o di scavi archeologici.* L'art. 105 del D.P.R. n. 207/10, al riguardo, conferma quanto indicato dalla legge n. 109/94; aggiunge però che *resta ferma la predisposizione del piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non asseguire a ribasso d'asta.*

Il regolamento è stato impreciso per quanto attiene questo punto in quanto, dalla lettura del testo, sembrerebbe sempre necessaria la redazione del PSC, che invece può risultare non necessaria se i lavori sono eseguiti da una sola impresa. Infatti l'art. 131 del D.Lgs. n. 163/06 precisa che entro 30 giorni dall'aggiudicazione, e comunque prima della consegna dei lavori, l'appaltatore redige e consegna all'amministrazione aggiudicatrice: “un piano di sicurezza sostitutivo del piano di sicurezza e di coordinamento, quando quest'ul-

timo non sia previsto ai sensi del D.Lgs. n. 494/96” (ora diventato titolo IV del D.Lgs. n. 81/08).

Per quanto riguarda specificatamente i costi della sicurezza il punto 4.1.2 dell'allegato XV del D.Lgs. n. 81/08 precisa poi che *per le opere rientranti nel campo di applicazione del D.Lgs. n. 163/06 per le quali non è prevista la redazione del PSC, le amministrazioni appaltanti, nei costi della sicurezza stimano, per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere, i costi delle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza e salute dei lavoratori.* Quindi, in caso di lavori di manutenzione eseguiti da una sola impresa, le amministrazioni appaltanti devono procedere alla determinazione dei costi della sicurezza mentre l'impresa esecutrice deve redigere il *piano di sicurezza sostitutivo (PSS)* che costituisce un POS ampliato in cui, oltre ai rischi specifici delle lavorazioni, sono indicate anche le misure necessarie ad evitare eventuali rischi provenienti dall'ambiente esterno che possono interessare l'area di cantiere ed i rischi che le attività di cantiere possono esportare nell'ambiente circostante.

Il Direttore dei lavori

L'articolo 148 del D.P.R. n. 207/10 conferma i compiti del direttore dei lavori riportati nel corrispondente art. 124 del D.P.R. n. 554/99, aggiungendo però un punto molto importante per quanti riguarda la sicurezza sul lavoro e cioè che questa figura deve anche *provvedere alla segnalazione al responsabile del procedimento, dell'inosservanza, da parte dell'esecutore, delle disposizioni di cui all'art. 118, comma 4, del Codice.*

Questo articolo stabilisce che *l'affidatario deve praticare, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con ribasso non superiore al 20%. L'affidatario corrisponde gli oneri della sicurezza relativi alle prestazioni affidate in subappalto alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso; la stazione appaltante, sentito il direttore dei lavori, il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, provvede alla verifica dell'effettiva applicazione della presente disposizione.* È stata molto opportuna questa disposizione, conoscendo quanto sia diffusa la pratica del subappalto nelle attività edili e che le imprese subappaltatrici sono molto spesso prive di una idonea organizzazione del lavoro e dei necessari dispositivi di protezione collettiva ed individuale.



Ispettori di cantiere

L'art. 126 del D.P.R. n. 554/99 riportava in dettaglio i compiti degli assistenti con funzioni di ispettori di cantiere senza fare alcun riferimento alle problematiche legate alla sicurezza sul lavoro.

Invece, l'art. 150 del D.P.R. n. 207/10 ha aggiunto ai compiti già indicati dal D.P.R. n. 554/99 anche *l'assistenza al coordinatore per l'esecuzione (lett. b)*. È stato molto importante prevedere questo obbligo, in quanto, in caso di impedimento dovuto a malattia o altre cause, non vi era alcuna altra figura professionale che potesse, anche temporaneamente, sostituire il coordinatore per l'esecuzione nello svolgimento delle sue funzioni.

Invece l'ispettore di cantiere, essendo presente con continuità sul luogo di lavoro, può prontamente comunicare al coordinatore eventuali situazioni anomale, avvertirlo della tempistica di effettuazione di lavorazioni particolarmente rischiose e verificare l'attuazione delle disposizioni impartite alle imprese ed ai lavoratori autonomi.

È auspicabile comunque che il legislatore effettui una più puntuale precisazione riguardo alle modalità di svolgimento di questa "assistenza", che potrebbe essere estesa anche ai lavori privati.

Il Coordinatore per l'esecuzione

L'art. 127 del D.P.R. n. 554/99 stabiliva che *le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previsti dalla vigente normativa sulla sicurezza nei cantieri sono svolte dal direttore dei lavori. Nell'eventualità che il direttore dei lavori sia sprovvisto*

dei requisiti previsti dalla normativa stessa, le stazioni appaltanti devono prevedere la presenza di almeno un direttore operativo avente i requisiti necessari per l'esercizio delle relative funzioni.

Quindi il direttore dei lavori, se in possesso di tutti i requisiti previsti dall'art. 98 del D.Lgs. n. 81/08, non poteva sottrarsi all'obbligo di svolgere anche le funzioni di coordinatore per l'esecuzione.

Questo obbligo di accorpamento delle funzioni di direttore dei lavori e di coordinatore per l'esecuzione aveva suscitato in passato molti dubbi e perplessità, soprattutto per la gravosità dei compiti e delle responsabilità che venivano a ricadere sullo stesso soggetto, per cui, opportunamente, è stato eliminato dal D.P.R. n. 207/10.

Infatti l'art. 151 del D.P.R. n. 207/10 stabilisce che *le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previsti dalla vigente normativa sulla sicurezza nei cantieri possono essere svolte dal direttore dei lavori, qualora sia provvisto dei requisiti previsti dalla normativa stessa.* Quindi il direttore dei lavori può essere un professionista distinto dal coordinatore per l'esecuzione, anche se - come indicato da numerosi articoli del regolamento - ha l'obbligo di collaborare con il coordinatore per quanto attiene agli specifici obblighi di sicurezza.

Un passo avanti nell'organizzazione della sicurezza

Dal confronto tra le indicazioni riportate nel D.P.R. n. 554/99 e le modifiche apportate dal D.P.R. n. 207/10 si può rilevare che è stato fatto un deciso passo in avanti per quanto riguarda l'organizzazione della sicurezza dei cantieri relativi ad appalti pubblici, che costituiscono una cospicua fetta degli interventi edili nel nostro Paese.

Infatti, nella continua lotta tra il legislatore che cerca di combattere in tutti i modi l'illegalità e alcuni imprenditori di pochi scrupoli che cercano di arricchirsi sfruttando il lavoro nero e risparmiando sulle dotazioni di sicurezza degli addetti, si possono ottenere buoni risultati soltanto con la predisposizione di una precisa e dettagliata normativa, come avvenuto appunto con il D.Lgs. n. 81/08 e in seguito con il D.P.R. n. 207/10.

È auspicabile che, in futuro, il rigoroso rispetto della normativa, accoppiato ad una sempre maggiore presa di coscienza sia da parte degli imprenditori che dei lavoratori, consentano di raggiungere una decisa riduzione del fenomeno infortunistico in edilizia. ■