

Il codice appalti fa propria la terminologia delle linee guida Itaca 2015

COSTI

I nuovi criteri e le modalità di calcolo

di **Francesco Gallo**, funzionario ispettivo vigilanza tecnica e Rspp della direzione territoriale del lavoro di Mantova

Anche se parzialmente abrogato dal nuovo codice dei contratti pubblici, le parti ancora vigenti del regolamento D.P.R. n. 207/2010 d'attuazione del precedente D.Lgs. n. 163/2006, garantiscono la piena conformità della sfera degli appalti pubblici al metodo di calcolo dei costi della sicurezza fissato in via generale dal D.Lgs. n. 81/2008 e decifrato, nei suoi aspetti peculiari, dalle linee guida Itaca del 1° marzo 2006 e del 15 febbraio 2015. Fino a quando il D.P.R. non è entrato in vigore, questa adesione non si è potuta compiere per via delle diverse indicazioni contenute nel precedente regolamento d'attuazione, il D.P.R. n. 554/1999, che al momento di determinare il prezzo unitario di ogni lavorazione da inserirsi nel computo metrico estimativo, imponeva di aggiungervi la quota percentuale della sicurezza, creando così quella che è poi divenuta la categoria degli "oneri diretti". Invece il legislatore, dall'emanazione del D.P.R. n. 222/2003 (ora Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008), ha affermato che le singole voci che costituiscono i costi della sicurezza vanno ricercate esclusivamente all'interno dell'elenco presente al punto 4 dell'Allegato XV e vanno calcolate per intero, ossia considerando il loro costo di utilizzo per il cantiere interessato che comprende, quando applicabile, la posa in opera, il successivo smontaggio, l'eventuale manutenzione e l'ammortamento senza aggiungere alcuna percentuale per sicurezza (oneri diretti). Si tratta di una grande rivoluzione dai risvolti economico-contabili non di poco conto per le stazioni appaltanti e per l'attività del coordinatore per la sicurezza chiamato a effettuare questa stima.

APPALTI PUBBLICI – SICUREZZA – STIMA DEI COSTI

Il Psc e l'origine dei costi

I costi della sicurezza fanno il loro esordio nel panorama preven-

zionistico italiano con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 494/1996 con cui l'Italia ha recepito la direttiva

92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri tempora-

Box 1

Le direttive comunitarie

L'articolo 288 del Trattato sul funzionamento dell'Ue nella sua attuale versione (in vigore dal 1° dicembre 2009) recita che una direttiva è vincolante per i paesi destinatari (uno, alcuni o tutti) per quanto riguarda il risultato da raggiungere, lasciando alle autorità nazionali la scelta della forma e dei metodi. A differenza del regolamento, applicabile nella legislazione nazionale dei paesi Ue subito dopo la sua entrata in vigore, la direttiva non è direttamente applicabile nei paesi Ue: deve prima essere trasposta dell'ordinamento nazionale affinché governi, aziende e individui possano farvi ricorso.

nei o mobili. Si è trattato però di un esordio dimesso, sotto tono, non compreso appieno nei suoi effetti perché l'art. 12, comma 1, primo periodo del D.Lgs. n. 494/1996^[1] nella sua prima versione parlava semplicemente di costi, non specificando che si dovesse trattare di costi della sicurezza né di costi da non assoggettare al ribasso d'asta. Bisogna attendere le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 528/1999 per iniziare quell'opera di caratterizzazione dei costi che li trasformerà da generici costi a costi da non assoggettare a ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici. In realtà, a trainare l'onda della

conversione dei costi fino alla loro attuale definizione è stata l'azione dell'Europa essenzialmente attraverso le direttive comunitarie (vedere Box 1) il cui obiettivo è stato regolamentare, *in primis*, il settore delle opere pubbliche.

Infatti, la legge Merloni, nata sostanzialmente dal recepimento della direttiva comunitaria sui lavori pubblici 92/50/CEE^[2], è stata il primo testo ad accogliere il concetto di oneri non soggetti a ribasso d'asta^[3].

Nello specifico, con le modifiche apportate dalla legge n. 415/1998, l'art. 31, commi 2 e 3 (ex art. 131, D.Lgs. n. 163/2006 ora abrogato dal D.Lgs. n. 50/2016)^[4] della legge n.

109/1994 così recitava: «Il piano di sicurezza e di coordinamento ed il piano generale di sicurezza, quando previsti ai sensi del D.Lgs. 14 agosto 1996, n. 494, ovvero il piano di sicurezza sostitutivo di cui alla lettera b) del comma 1-bis, nonché il piano operativo di sicurezza di cui alla lettera c) del comma 1-bis 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'asta» (vedere Box 2).

A questo punto il legislatore italiano, con l'intento di non creare discordanze tra il settore dei lavori pubblici e quello di quelli privati, ha inserito il principio della non ribassabilità anche dei costi di cui al D.Lgs. n. 494/1996.

Così facendo, poiché il decreto 494 si applicava, quando era in vigore, tanto all'edilizia pubblica^[5] quanto a quella privata, ne ha determinato la generale obbligatorietà.

Ma eravamo solo ai nastri di partenza, perché la generale obbligatorietà della stima dei costi della sicurezza ha costituito solo un primo elemento di chiarezza. Restava ancora da chiarire quale fosse il pro-

[1] Il D.Lgs. n. 494/1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 223 del 23 settembre 1996, è entrato in vigore il 24 marzo 1997. Successivamente è stato modificato e integrato dal D.Lgs. n. 528/1999 (cosiddetto 494-bis) pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 18 gennaio 2000 ed entrato in vigore nei suoi aspetti modificativi del testo base il 18 aprile 2000, e ancora dal D.Lgs. n. 276/2003 (cosiddetta legge Biagi).

[2] Precisamente la direttiva 92/50/CE è una delle prime direttive che coordina le procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi in Europa.

[3] Il D.P.R. n. 222/2003 dovendo dare definizioni chiare e precise, introduce un nuovo termine, onnicomprensivo della precedente terminologia e che permette di operare scelte univoche in materia: "costi della sicurezza". Nel frattempo, anche grazie alle linee guida prodotte da Itaca (Istituto per la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale) si apprezza nel nuovo codice degli appalti pubblici, D.Lgs. n. 50/2016, l'impiego di un ulteriore e diverso termine, onere/costo aziendale della sicurezza, dal differente significato rispetto a quello dei costi della sicurezza, come sarà spiegato nel seguito.

[4] L'ormai abrogato D.Lgs. n. 163/2006 conteneva al suo interno uno specifico articolo, appunto il 131, riguardante specificatamente i piani della sicurezza in cui si fornivano delucidazioni in merito ai contenuti dei piani, su chi avesse competenze a verificarne la corretta esecuzione, alle modalità con cui le imprese esecutrici potessero chiedere al coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione integrazioni al piano di sicurezza e coordinamento (Psc), alla nullità del contratto d'appalto privo del Psc, agli oneri e alla loro non assoggettabilità al generale principio del ribasso d'asta. Tutte queste indicazioni, ormai per il generale principio di competenza esclusiva del D.Lgs. n. 81/2008 a regolamentare la materia della sicurezza negli ambienti di lavoro sia in ambito pubblico che privato, sancito dall'art. 26, comma 7 dello stesso decreto n. 81, erano divenute superflue e ridondanti in quanto contenute anche nell'attuale D.Lgs. n. 81/2008. Ecco che, correttamente, l'attuale art. 23 (Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi) comma 11 del D.Lgs. n. 50/2016 ha eliminato ogni riferimento o disciplina relativa ai piani di sicurezza limitandosi ad affermare rispetto ai soli oneri inerenti la redazione dei piani di sicurezza e coordinamento, quando previsti ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008, che il loro ammontare può essere fatto gravare sulle disponibilità finanziarie della stazione appaltante cui accede la progettazione medesima.

[5] Il D.Lgs. n. 494/1996, oggi inserito nel Titolo IV del D.Lgs. n. 81/2008, trovava applicazione nel settore edile sia pubblico sia privato in virtù del suo campo di applicazione fissato all'art. 1, comma 1, e dall'art. 2, comma 1, lett. a). Attualmente la generale applicabilità del D.Lgs. n. 81/2008 agli appalti pubblici trova conforto nell'art. 26, comma 7 del D.Lgs. n. 81/2008 inserito nel Titolo I, Principi generali.

Box 2

La breve vita del piano generale di sicurezza

Il piano generale di sicurezza la cui redazione era prevista per lavori di entità complessiva presunta superiore a 30.000 uomini/giorni, ha fatto la sua comparsa nella prima versione del D.Lgs. n. 494/1996, art. 13, ma è stato subito abrogato con le modifiche introdotte al 494 dal D.Lgs. n. 528/1999. Non solo la sua vigenza è stata molto breve, ma anche la sua applicazione concreta ha evidenziato grosse difficoltà dato che si presentava ripetitivo, nei contenuti, rispetto al piano di sicurezza e coordinamento, che neanche sostituiva quando previsto.

fessionista deputato al suo calcolo, se il progettista o il coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione o, ancora, la stessa stazione appaltante; occorre avere certezze su quale dovesse essere il metodo di stima dei suddetti costi e un elenco chiaro e preciso di quali fossero le voci che rientravano in questi costi.

Il cammino era ancora lungo.

In merito al tecnico cui spettava il compito di procedere al calcolo dei costi della sicurezza, il chiarimento definitivo è arrivato solo con il regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, il D.P.R. n. 222/2003^[6], emanato proprio in attuazione dell'art. 31, comma 1 della legge 11 febbraio 1994, n. 109.

Prima di allora valevano le indicazioni contenute nella determinazione dell'Avcp - Autorità di vigilanza contratti pubblici^[7], n. 2 del 10

gennaio 2001, che rispetto al metodo di «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»^[8] stabiliva che essi dovevano essere individuati dal progettista.

Nello specifico prescriveva per gli oneri della sicurezza inclusi nei prezzi che il progettista doveva determinare analiticamente la quota mentre nel caso degli oneri cosiddetti speciali, questi doveva procedere a un computo metrico.

L'art. 7 del D.P.R. n. 222/2003, ora punto 4 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008, innova e cambia radicalmente questa impostazione attribuendo la competenza a stimare i costi della sicurezza al solo coordinatore per la sicurezza e non più al progettista dell'opera^[9].

Infatti, la redazione del Psc all'interno del quale è inserita la sti-

ma dei costi della sicurezza è di competenza del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione [art. 4, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 494/1996, ora art. 91, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 81/2008]. Ovvero, nel caso in cui la presenza di più imprese esecutrici in cantiere sia successiva all'inizio lavori, la competenza alla redazione del Psc, comprensiva della stima dei costi della sicurezza, appartiene al coordinatore per la sicurezza in fase d'esecuzione (art. 5, comma 1-bis, D.Lgs. n. 494/1996, ora art. 92, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008).

Solo per gli appalti pubblici^[10], poi, vale la regola per cui quando non è richiesta la redazione del Psc sono direttamente le amministrazioni appaltanti (per il tramite del progettista dipendente o professionista esterno) a stimare, per tutta la durata delle lavorazioni previste in cantiere, i costi delle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza e salute dei lavoratori (art. 7, comma 2, D.P.R. n. 222/2003, ora punto 4.1.2 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008).

Il metodo di calcolo ante D.P.R. n. 222/2003

La necessità di individuare un metodo per la stima dei costi/oneri della sicurezza trova la sua origine nella determinazione Avcp n. 12 del 15 dicembre 1999, pubblicata sulla

[6] «Regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, in attuazione dell'articolo 31, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109» (legge Merloni), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 193 del 21 agosto 2003.

[7] Con il D.L. n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014, è stata soppressa l'Avcp e le sue competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici sono state trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione, acronimo Anac.

[8] Si fa notare come non solo nell'oggetto ma anche nel corpo della determinazione citata sia precisato che il metodo e le indicazioni ivi esposte «Possono applicarsi fino alla entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 31 della legge 109/94 e successive modificazioni».

[9] Comunque può capitare che il committente/stazione appaltante abbia incaricato il progettista, in possesso dei requisiti di cui all'art. 98 del D.Lgs. n. 81/2008, di svolgere in cantiere anche la funzione di coordinatore per la sicurezza per la progettazione e l'esecuzione dell'opera o anche solo per la progettazione. In questo caso, non essendovi alcuna disposizione che precluda l'attribuzione del doppio incarico, il progettista continuerebbe (nella sua doppia veste) a elaborare la stima dei costi della sicurezza.

[10] L'ipotesi in cui ciò si verifica è quando ad aggiudicarsi ed eseguire i lavori pubblici è un'unica impresa. In questo caso essa è tenuta a redigere il Pss (piano di sicurezza sostitutivo) che contiene gli stessi elementi del Psc di cui al punto 2.1.2 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008 con l'esclusione proprio della stima dei costi della sicurezza che, come si è detto, è la stazione appaltante a dover calcolare.

Box 3

Le opere compiute

In estimo le **“opere compiute”** sono le opere e prestazioni eseguite a regola d'arte, secondo le norme di legge, le normative tecniche applicabili degli enti normatori nazionali (Uni e Cei) e internazionali. Esse sono poi suddivise per gruppi omogenei di classi di lavorazioni che contengono al loro interno lavorazioni specifiche (ad esempio, le opere metalliche comprendono: • riparazioni • carpenteria metallica • infissi in ferro • infissi in alluminio • serrande e cancelli • porte e portoni).

A loro volta, in ottemperanza all'art. 32 (rimasto ancora in vigore) del D.P.R. n. 207/2010, i prezzi unitari delle varie lavorazioni comprendono i compensi per spese generali e per l'utile dell'esecutore, nella misura massima del 27% sul costo complessivo (le spese generali incidono fino al 17% e l'utile incide per il 10%). Pertanto, ogni prezzo comprende il costo dei materiali, della manodopera, dei noli e dei trasporti.

Sul costo della manodopera, però, si riscontra nel nuovo codice degli appalti pubblici un ritorno al passato. Infatti mentre l'art. 82, comma 3-bis del D.Lgs. n. 163/2006 individuava il costo del personale come costo vivo e incompressibile (almeno per gli appalti di lavori aggiudicati col criterio del prezzo più basso) da non assoggettare a ribasso d'asta al pari dei costi della sicurezza, nel nuovo corpo normativo non vi è rimasta traccia di questo principio.

Infatti, il D.Lgs. n. 50/2016, salvo indicare nell'art. 97, comma 5 che la stazione appaltante esclude l'offerta dell'impresa se ha accertato che essa è anormalmente bassa perché il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui di cui al D.M. ministero Lavori pubblici dicembre 1978 (è quanto risulta da una lettura del combinato disposto degli artt. 23, comma 16 e 216, comma 4 dello stesso D.Lgs. n. 50/2016), tace in merito alla non assoggettabilità dello stesso al ribasso d'asta.

Viene quindi meno l'obbligo, finora imposto alle stazioni appaltanti (quando il criterio di aggiudicazione era quello del prezzo più basso), fatte salve future e diverse interpretazioni dell'Anac, di determinare nel bando di gara per via analitica o parametrica il costo del personale da sottrarre all'importo lavori a base d'asta.

Gazzetta Ufficiale, Supplemento ordinario n. 71 del 10 maggio 2000, e avente a oggetto «Norme di sicurezza nei cantieri».

La premessa a questa determinazione era un esposto pervenuto il 23 novembre 1999 dalle organizzazioni sindacali Fillea/Cgil, Feneal/Uil, Filca/Cisl in cui si denunciava una situazione di mancata osservanza delle norme di sicurezza nei cantieri edili e di incertezza circa i termini in cui venivano applicate le conseguenti misure di prevenzione. A fronte di ciò, l'autorità era stata chiamata in causa per offrire alle amministrazioni appaltatrici e alle imprese chiari elementi di riferimento per l'adempimento di questi obblighi.

L'Avcp riteneva che «la mancata emanazione del regolamento governativo in materia di piani di sicurezza nei cantieri, di cui all'art. 31, comma 1, della legge 11 febbraio

1994, n. 109 e successive modificazioni **non escludeva l'immediata vigenza delle norme dettate in materia di sicurezza dalla legge stessa come modificata dalla legge 415/98 [...omissis...] per cui a decorrere dalla data di entrata in vigore della indicata legge 18 novembre 1998, n. 415, le amministrazioni appaltanti hanno l'obbligo di evidenziare nei bandi di gara gli oneri relativi ai piani di sicurezza, oneri da ritenersi non soggetti a ribasso d'asta».**

La chiosa finale della determinazione era un preciso monito per le stazioni appaltanti: «Alle disposizioni vigenti, come sopra individuate, vanno conformati i bandi in corso di definizione [...omissis...] altrimenti **ne consegue la illegittimità dei bandi che non contengono la predetta indicazione o che prevedano oneri in misura inadeguata e per-**

tanto comportanti un'applicazione elusiva alle prescrizioni normative». Come può notarsi, la determinazione in oggetto non entrava nel merito delle modalità con cui procedere all'individuazione e calcolo dei costi della sicurezza, ma lasciava libere le stazioni appaltanti di individuare le soluzioni più congeniali allo scopo almeno fino al termine della fase di transizione coincidente con l'emanazione del tanto auspicato regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza.

La prima regione a proporre un metodo di calcolo dei costi della sicurezza è stata la Lombardia con le «Linee guida in materia di sicurezza nei cantieri mobili» approvate con D.G.R. n. 43168 del 21 maggio 1999 e poi aggiornate con delibera n. VII/544 del 24 luglio 2000.

È l'edizione aggiornata a contenere la proposta sulle modalità di calco-

lo dei costi. Questa proposta trae origine e trova la sua giustificazione nel D.P.R. 554/1999^[11] (art. 34) e nel decreto del ministero dei Lavori pubblici n. 145 del 19 aprile 2000^[12] (art. 5).

In queste linee guida si affronta la questione degli oneri della sicurezza partendo dalle modalità di analisi dei prezzi nelle opere pubbliche. Le norme citate, infatti, prevedono che per determinare i prezzi delle opere è necessario: «*individuare i prezzi unitari della manodopera, dei mezzi di trasporto, dei materiali e di quanto altro occorre alla formazione del costo delle singole categorie di opere*», poi a questi prezzi si aggiunge una percentuale variabile dal 13% al 15% come spese generali e un ulteriore 10% quali utili per l'impresa.

Ancor più nel dettaglio l'art. 34, comma 2 del D.P.R. n. 554/1999 stabilisce che: «*Per eventuali voci mancanti il relativo prezzo viene determinato:*

a) *applicando alle quantità di mate-*

riali, mano d'opera, noli e trasporti, necessari per realizzazione delle quantità unitarie di ogni voce, i rispettivi prezzi elementari dedotti da listini ufficiali o dai listini delle locali camere di commercio ovvero, in difetto, dai prezzi correnti di mercato;

b) aggiungendo all'importo così determinato una percentuale per le spese relative alla sicurezza;

c) *aggiungendo ulteriormente una percentuale variabile tra il 13 e il 15 per cento, a seconda della categoria e tipologia dei lavori, per spese generali;*

d) *aggiungendo infine una percentuale del 10% per utile dell'appaltatore.*

Fondamentale per la tematica affrontata è proprio la lettera b), in quanto in essa si riconosce il fatto che, nella formulazione dei nuovi prezzi unitari, si deve aggiungere alle quantità di materiali, mano d'opera, noli e trasporti una percentuale per le spese relative alla sicurezza.

Quindi, i valori dei prezzi che si riferiscono a "opere compiute" (ve-

dere Box 3) già contengono al loro interno una "quota-parte" degli oneri di sicurezza in quanto le opere provvisorie considerate strumentali all'esecuzione dei lavori e concorrenti alla formazione delle singole categorie di opere, sono riscontrabili a priori nell'analisi dei prezzi oltre ad essere riconosciuti nelle spese generali (per le quali si aggiunge il 15%).

Il decreto del ministero dei Lavori pubblici n. 145/2000 conferma quanto contenuto nel D.P.R. 554/99. Infatti, il decreto ribadisce che «*si intendono comprese nel prezzo dei lavori le spese per attrezzi e opere provvisorie e per quanto altro occorre alla esecuzione piena e perfetta dei lavori*».

Ciò significa considerare le opere provvisorie e/o i Dpc (dispositivi di protezione collettiva) strumentali all'esecuzione dei lavori e quindi ricompresi nei prezzi delle opere compiute.

Ne discende che l'incidenza degli oneri della sicurezza va stimata all'interno dei prezzi per opere compiute al fine di individuarne l'importo e non sottoporlo a ribasso d'asta e conseguentemente questi oneri vanno poi rimborsati all'appaltatore.

Oneri diretti (Od)

I contenuti normativi citati producono degli effetti sul piano tecnico del procedimento di stima.

Infatti, le linee guida della regione Lombardia distinguono due tipi di oneri della sicurezza da individuarsi e quantificarsi a opera del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione: **oneri diretti e oneri speciali**^[13].

Box 4

Il progettista e i costi della sicurezza

In questa fase storica si parla di progettista oltre che di coordinatore per la sicurezza come soggetto deputato a stimare quanto meno gli oneri diretti della sicurezza, in quanto il prezzo unitario delle lavorazioni necessarie alla realizzazione dell'opera su cui calcolare la quota percentuale per oneri della sicurezza è elemento obbligatorio del computo metrico estimativo che è competenza del progettista redigere. Ecco spiegato il motivo per cui si riscontra ancora nei documenti su citati, come la determinazione dell'Avcp n. 2/2001, o nelle linee guida, come quelle della regione Lombardia, l'attribuzione al progettista di questo compito. Attualmente, la competenza a individuare e stimare i costi della sicurezza è appannaggio del solo coordinatore per la sicurezza salvo il caso della redazione del Pss (Piano sostitutivo di sicurezza), previsto solo in materia di appalti pubblici.

[11] Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 98 del 28 aprile 2000.

[12] Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 131 del 7 giugno 2000.

[13] Vedere Linee guida in materia di sicurezza nei cantieri mobili, emanate dalla regione Lombardia il 21 maggio 1999 e modificate con delibera n. VII/544 il 24 luglio 2000, pagg. da 52 a 63.

Nel primo tipo vi rientrano gli oneri di sicurezza già contemplati nella stima dei lavori, in quanto i prezzi base (per opere compiute) già contengono pro quota parte delle opere di prevenzione e protezione, essendo queste, come si è detto, strumentali all'esecuzione dei lavori.

Questi oneri non si sommano al costo dell'opera in quanto già presenti nella stima dei lavori.

Nello specifico, per ogni singola voce del computo si individua l'incidenza delle misure di sicurezza previste dal Psc attraverso un coefficiente (K) espresso in %.

Ora, considerato che la quota oneri della sicurezza è una delle componenti delle spese generali, in via convenzionale si è convenuto nelle suddette linee guida che gli oneri diretti (Od) della sicurezza possono mediamente oscillare fino a un max di 1/3 delle spese generali (1/3 di 15% = 5%).

In questo modo, il coefficiente K può variare da un minimo di 0,1% (min) a un massimo del 5% (max). La determinazione del coefficiente K in base a queste indicazioni rimane di competenza del Csp e/o del progettista (vedere Box 4) che in quest'opera si avvale delle tabelle di riferimento del fattore K inserite nelle stesse linee guida. Per le opere non previste si può procedere per analogia.

Si precisa poi che le tabelle rappresentano esclusivamente un'indicazione tecnica dato che è cura del coordinatore per la progettazione verificare la congruità del coefficiente

te K e può sempre implementarlo o comprimerlo (vedere Tabella 1).

Oneri speciali (Os)

Con questa seconda categoria le linee guida lombarde classificano quegli oneri che sono previsti espressamente dal contratto d'appalto e/o dal piano di sicurezza e coordinamento, e non sono contemplati nella stima dei lavori e nelle spese generali in quanto non riscontrabili a priori nei prezzi base. Questi oneri quindi si vanno a sommare al costo dell'opera in quanto non inclusi nella stima dei lavori e rivestono carattere di **novità** e di **accessorietà** all'esecuzione del progetto, in quanto dettati dalle condizioni particolari dell'opera da realizzare e dal relativo contesto.

Anche in questo caso la determinazione degli oneri specifici è di competenza del coordinatore per la progettazione.

Complessivamente, quindi, gli oneri della sicurezza sono dati dalla somma degli oneri afferenti alle due categorie appena indicate: diretti e speciali (oneri sicurezza = Od + Os). Ovviamente, la liquidazione degli oneri per la sicurezza avverrà solo a condizione che gli apprestamenti vengano poi effettivamente realizzati dall'impresa appaltatrice.

In particolare, dicono le linee interpretative regionali, gli oneri diretti sono da liquidarsi a corpo, in percentuale sugli stati di avanzamento lavori (Sal), mentre gli oneri specifici saranno liquidati a misura.

La Tabella 2 è inerente agli oneri specifici, non contemplati nella sti-

ma dei lavori.

Per comprendere a pieno come si traduce nel computo metrico il calcolo degli oneri diretti, può essere utile un esempio con cui vengono descritti i primi lavori necessari alla costruzione di un edificio che ospiterà quattro appartamenti (vedere Tabella 3).

Se invece si intende riepilogare l'importo dei lavori a base d'asta e l'ammontare complessivo degli oneri della sicurezza lo schema, riprendendo l'esempio di cui sopra e immaginando definitivo l'importo dei lavori, è quello riportato nella Tabella 4.

L'importo degli oneri della sicurezza, distinti in diretti e speciali, così determinato, confluisce nel quadro economico (vedere Box 5) del progetto esecutivo^[14] la cui prima parte si apre, in base all'art. 44 del D.P.R. n. 554/1999^[15], proprio con i dati forniti nella tabella di cui all'esempio, comprensivi dell'importo degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso nei termini sopra indicati. Questa proposta di metodo contenuta nelle linee guida della regione Lombardia appena illustrata è stata poi sposata in pieno dall'Avcp con la determinazione n. 2 del 10 gennaio 2001.

La determinazione Avcp n. 2/2001

L'autorità di vigilanza sui contratti pubblici in questa determinazione non cita direttamente le linee guida della regione Lombardia, ma ne avalla integralmente la metodologia. Infatti, partendo da una propria precedente determinazione, la n.

[14] Nell'attuale fase storica il progetto esecutivo rappresenta la terza e ultima delle fasi della progettazione nell'ambito dell'architettura e dell'ingegneria civile, in cui è suddiviso un progetto e la sua stesura. Esso rappresenta l'ingegnerizzazione di tutti gli interventi previsti nelle precedenti fasi di progettazione in ogni particolare, rappresentando così la fase tecnicamente più definita dell'intera progettazione. Da esso risulta esclusa solo la progettazione del cantiere e delle relative opere provvisorie.

[15] Si precisa che all'epoca dell'emanazione delle linee guida della regione Lombardia (1999) e fino all'entrata in vigore del D.P.R. n. 222/2003 inerente il regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza (2003) erano vigenti gli artt. 17 e 44 del D.P.R. n. 554/1999 che non prevedevano esplicitamente la voce "oneri della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta" tra gli elementi obbligatori del quadro economico. Solo con gli art. 16 e 42 del D.P.R. n. 207/2010 i costi della sicurezza hanno trovato una loro specifica collocazione all'interno del quadro tecnico economico di spesa.

Tabella 1

Tabelle di riferimento del fattore K

Attività	K% min	K% max
OPERE DA IMPRENDITORE EDILE - RISTRUTTURAZIONI		
Demolizione completa di fabbricati	4.0	5.0
Demolizione parziale di fabbricati	3.5	5.0
Demolizione in breccia a sezione obbligata	4.0	5.0
Scavi generale di sbancamento	0.5	2.5
Scavo parziale di fondazione	0.5	2.5
Scavo a sezione obbligata	4.0	5.0
Armatura pareti dello scavo	1.0	3.0
Opere di fondazione	0.5	2.5
Opere di carpenteria in legno per cementi armati non in quota	0.5	2.5
Opere di carpenteria in legno per cementi armati in quota	3.0	5.0
Opere di carpenteria in legno per cementi armati a sbalzo	4.0	5.0
Opere di carpenteria in legno per cementi armati in luoghi ristretti	4.0	5.0
Murature in laterizio esterne	2.0	5.0
Murature in laterizio interne	1.0	2.5
Tamponamenti interni	1.0	2.5
Intonaci esterni	2.0	5.0
Intonaci interni	1.0	2.5
Orditura di tetti con legname	4.0	5.0
Orditura del tetto con travi in cemento armato	4.0	5.0
Copertura del tetto con tegole e altri materiali in genere	4.0	5.0
Opere da lattoniere	4.0	5.0
Pavimenti esterni	0.5	2.0
Pavimenti interni	0.5	1.5
Rivestimenti esterni	3.0	5.0
Rivestimenti interni	0.5	1.5
Posa tubi e canne in verticale	2.0	4.0
Intonaci in gesso e opere da stuccatore	0.5	1.5
Assistenza muraria agli impianti	0.5	2.0
Opere di impermeabilizzazione muri controterra	3.5	5.0
Opere di impermeabilizzazione coperture ed esterni	4.0	5.0
Assistenza alla posa di infissi	2.0	3.5
Opere da falegname	0.5	3.0
Opere da fabbro	0.5	3.0
Opere in pietra naturale	0.5	3.0
Opere da vetraio	0.5	3.0
Opere da verniciatore	0.5	3.0
Impianti di climatizzazione, riscaldamento e condizionamento	1.0	3.0

Segue Tabella 1

Attività	K% min	K% max
Impianti idrico sanitari	0.5	3.0
Impianti elettrici	1.0	3.0
Impianti ascensori	4.0	5.0
OPERE DI PREFABRICAZIONE IN CEMENTO ARMATO		
Montaggio elementi verticali	3.0	5.0
Montaggio elementi orizzontali	4.0	5.0
Montaggio pannelli di tamponamento	3.0	5.0
Montaggio rampe scale	4.0	5.0
Montaggio strutture inclinate e/o complesse	4.0	5.0
OPERE SPECIALI DI FONDAZIONE		
Sondaggi del terreno	1.0	3.0
Prove penetrometriche	1.0	3.0
Posa pali in calcestruzzo armato	1.5	3.5
Realizzazione pali trivellati	1.5	3.5
Battitura pali in cemento armato	2.0	4.0
Realizzazione di diaframmi e/o paratie	1.5	3.5
Realizzazione di micropali e/o berlinesi	1.5	3.5
Iniezioni di miscele cementizie a consolidamento del terreno	1.0	3.5
Consolidamento del terreno dall'interno di gallerie, pozzi e cunicoli	4.0	5.0
Realizzazione di tiranti di ancoraggio	1.0	2.5
Realizzazione di colonne (jet-grouting)	0.5	2.0
OPERE STRADALI DI BONIFICA SERVIZI E FOGNATURE		
Scavo di sbancamento	0.5	2.5
Scavo a sezione ristretta	3.5	5.0
Scavo in presenza di interferenze	4.0	5.0
Scavo armato	4.0	5.0
Realizzazione di pozzi e cunicoli	4.0	5.0
Opere di scarificazione e demolizione	2.0	4.5
Posa di condotti fognari e camerette	2.0	3.5
Opere di reinterro e livellatura	0.5	2.5
Asfaltatura stradale	0.5	2.0
Realizzazione di pavimenti in pietra naturale	0.5	2.0
Posa di prefabbricati e manufatti	1.5	3.5
Segnaletica verticale ed orizzontale	0.5	2.0
Opere di sterro e movimento terra	0.5	2.5
Realizzazione di rampe	1.0	3.5
Risagomatura di torrenti	0.5	2.5
Realizzazione di briglie	1.5	4.0
Realizzazione muri in cemento armato	1.0	3.0
Realizzazione muri in pietrame e calcestruzzo	3.0	5.0
Sistemazione di scarpate torrenti e pendii	1.5	4.0
Segnaletica verticale ed orizzontale in presenza di traffico	0.5	3.0

Segue Tabella 1

Attività	K% min	K% max
Potatura piante	0.5	2.0
Opere a verde	0.5	1.5
MONTAGGIO STRUTTURE IN ACCIAIO		
Montaggio strutture verticali	3.5	5.0
Montaggio strutture orizzontali (travi)	4.0	5.0
Montaggio capriate ed arcarecci	4.0	5.0
Montaggio coperture	4.0	5.0
Montaggio scale e grigliati	3.5	5.0

37/2000, finalizzata principalmente al calcolo dell'incidenza del costo della mano d'opera per ognuna delle categorie generali e specializzate di cui si compone l'intervento, l'autorità giunge a definire il metodo con cui determinare l'incidenza media della sicurezza, acronimo Is. Per definire la stessa occorre:

1) determinare la parte degli oneri direttamente ricavabili dal prezzo ufficiale e dalle relative quantità previste in progetto, denominata oneri diretti - Anche in questa determinazione si attribuisce l'incarico di determinare analiticamente la quota degli oneri diretti al progettista e anche se non si fa espresso riferimento al coefficiente *k* previsto dalla regione Lombardia, comunque lo si lascia libero di ricavare la percentuale sicurezza dalle fonti ritenute più opportune;

2) determinare con computo metrico la parte degli oneri di sicurezza cosiddetti speciali - Questa modalità è uguale a quella prevista nelle citate linee guida lombarde;

3) sommare gli oneri di sicurezza

ricavabili dal prezzo con quelli speciali - Anche questo passaggio è identico a quanto illustrato nella guida della regione Lombardia.

Si conferma che la stima complessiva delle spese di sicurezza si compone di due parti, una parte compresa nel prezzo unitario delle singole lavorazioni [decreto del ministero dei Lavori pubblici 19 aprile 2000, n. 145, art. 5, comma 1, lett. i)] e una parte relativa alle spese cosiddette speciali non incluse nei prezzi [decreto del ministero dei Lavori pubblici 19 aprile 2000, n. 145, art. 5, comma 1, lett. a)]. La loro somma rappresenta il costo della sicurezza non soggetto a ribasso.

Altresì, si precisa che gli oneri della sicurezza esposti nei bandi di gara non sono comprensivi né di Iva, in quanto gli oneri della sicurezza sono somme estromesse per legge dall'importo lavori a base d'asta e quindi prive del requisito sia oggettivo che soggettivo^[16] richiesto per l'applicazione del tributo, né degli utili in quanto quest'ultima voce costituisce senz'altro un elemento

di concorrenza tra i diversi esecutori che va incoraggiato e non disincentivato.

Come si vede, è confermato in toto l'impianto delineato con le linee guida della regione Lombardia salvo continuare a precisare che lo stesso ha validità temporanea in attesa dell'emanazione del regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza.

Il metodo di calcolo dopo il D.P.R. n. 222/2003

La musica inizia a cambiare con l'emanazione del sospirato D.P.R. n. 222/2003^[17] (ora Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008 - vedere Box 6) che individua i contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, in attuazione dell'articolo 31, comma 1 della legge 11 febbraio 1994, n. 109.

Il pregio fondamentale del D.P.R. n. 222/2003 sta nell'aver centrato l'obiettivo di specificare quali categorie costituiscono costi della sicurezza. Vi rientrano:

a) gli apprestamenti previsti nel Psc;

[16] I presupposti dell'Imposta sul valore aggiunto sono tre: **oggettivo**, poiché oggetto della prestazione deve essere una cessione di beni o una prestazione di servizi, come tale oggettivamente soggetta all'imposta. Sono tali le cessioni a titolo oneroso di qualsiasi natura, sia quelle che prevedono un trasferimento di beni (vendita, permuta - ossia la possibilità di scambiare la propria proprietà con un'altra - ecc.), sia quelle che trasferiscono, con opportune eccezioni, diritti reali di godimento (ad esempio, usufrutto - ossia il godimento di un bene di proprietà di altra persona -, locazione ecc.), sia le prestazioni che derivino da qualsiasi genere di obbligo a fronte di un corrispettivo; **soggettivo**, poiché le operazioni suddette devono essere compiute da un soggetto nell'esercizio di impresa o di arti e professioni; **territoriale**, poiché queste operazioni devono essere poste in essere entro il territorio dello Stato. In assenza di uno dei suddetti requisiti è esclusa l'applicazione del tributo.

[17] Il D.P.R. 3 luglio 2003, n. 222 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 193 del 21 agosto 2003 ed è entrato in vigore il 5 settembre 2003.

Box 5

Il quadro economico e i livelli di progettazione

Il quadro economico degli interventi è predisposto con progressivo approfondimento in rapporto al livello di progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva) al quale è riferito e con le necessarie variazioni in relazione alla specifica tipologia e categoria dell'intervento stesso e prevede una precisa articolazione del costo complessivo dell'opera come disciplinata nei vari regolamenti d'attuazione del codice degli appalti pubblici susseguirsi nel tempo.

Si precisa che l'art. 23 del nuovo codice suddivide la progettazione dei lavori pubblici sempre in tre livelli di successivi approfondimenti tecnici sostituendo però la progettazione preliminare che ne costituiva il 1° livello con il progetto di fattibilità. Precisamente:

- 1) progetto di fattibilità tecnica ed economica;*
- 2) progetto definitivo;*
- 3) progetto esecutivo.*

Tuttavia non c'è a oggi ancora il via libera all'emanazione del decreto attuativo che definisce i livelli di progettazione.

Dall'esame del solo art. 23 del nuovo codice emerge che il progetto di fattibilità tecnica ed economica sostituisce il preliminare e individua la soluzione progettuale con il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività.

*Il **progetto definitivo** dovrà contenere:*

- tutti i dettagli dei lavori da realizzare,*
- gli elementi necessari al rilascio delle autorizzazioni,*
- il cronoprogramma degli interventi.*

*Il **progetto esecutivo** sarà quello che andrà in gara. Dovrà sviluppare nel dettaglio tutti gli elementi del progetto definitivo e prevedere anche un piano di manutenzione dell'opera.*

Fino all'entrata in vigore del decreto in questione continuano a trovare applicazione i livelli di progettazione come disciplinati dal regolamento D.P.R. n. 207/2010 e a quelli si continuerà a fare riferimento nell'attuale trattazione.

b) le misure preventive e protettive e i dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel Psc per lavorazioni interferenti;

c) gli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, gli impianti antincendio, gli impianti di evacuazione fumi;

d) i mezzi e servizi di protezione collettiva;

e) le procedure contenute nel Psc e previste per specifici motivi di sicurezza;

f) gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;

g) le misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.

In prima battuta, è lo stesso D.P.R. n. 222/2003 (nel suo Allegato I) a definire che cosa si intenda per apprestamenti, mezzi e servizi di protezione collettiva:

- **gli apprestamenti comprendono:** ponteggi; trabattelli; ponti su cavalletti; impalcati; parapetti; andatoie; passerelle; armature delle pareti degli scavi; gabinetti; locali per lavarsi; spogliatoi; refettori; locali di ricovero e di riposo; dormitori; camere di medicazione; infermerie; recinzioni di cantiere;
- **i mezzi e servizi di protezione collettiva comprendono:** segnaletica di sicurezza; avvisatori acustici; attrezzature per primo soccorso; illuminazione di emergenza; mezzi estinguenti; servizi di gestione delle emergenze.

Per entrambe le tipologie di costo, è lo stesso D.P.R. n. 222/2003 ad affermare che le previsioni contenute al loro interno sono **indicative e non esaurienti, cioè sono passibili di ampliamenti.**

Tuttavia, se da un lato si conoscono le voci che rientrano nei costi della sicurezza, dall'altro emerge la necessità di decifrare il significato e il contenuto di alcune di esse, come «*le procedure contenute nel Psc previste per specifici motivi di sicurezza*», o ancora «*gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti*», di difficile individuazione.

A mettere ordine sono le linee guida Itaca (vedere Box 7) per l'applicazione del D.P.R. n. 222/2003 ela-

Tabella 2

Gli oneri specifici, non contemplati nella stima dei lavori

Dispositivi e/o misure di prevenzione e protezione particolari	Unità di misura	Quantità	Costo unitario	Costo a corpo	Totale

N.B. La tabella individua unicamente i campi necessari per il calcolo degli oneri indiretti che, volendo fare una comparazione con il presente, sono gli antesignani dei costi della sicurezza dato che riguardano le misure di protezione da adottare in funzione delle specificità del singolo cantiere. Tuttavia, all'epoca non esisteva un loro elenco ufficiale e le linee guida regionali riversavano il compito di individuare questi oneri in capo al coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione. Come vedremo, gli oneri speciali sono una categoria di oneri che non esiste più.

borate nel marzo 2006.

Nello specifico, l'intento delle linee guida Itaca è proprio quello di spiegare il significato e il contenuto di tutte le voci contenute nell'elenco dei costi della sicurezza. Resta fermo, però, il principio per cui sono costi della sicurezza solo quelli previsti dal coordinatore per la sicurezza e chiaramente inseriti all'interno del Psc.

a) Tutti gli apprestamenti previsti nel Psc - Rispetto agli apprestamenti, il cui elenco fornito nell'Allegato I del D.P.R. n. 222/2003 è stato confermato in toto dall'attuale appendice 1 all'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008, si tratta come si è detto di un lista che può essere integrata dal coordinatore per la progettazione o dal committente con "altri apprestamenti" purché rispondenti alla definizione di "apprestamenti", ossia di opere provvisorie che sono necessarie per la tutela della sa-

lute e della sicurezza dei lavoratori in cantiere.

Nelle linee guida si segnalano quali possibili ulteriori voci:

- ponte a sbalzo;
- puntellamenti;
- delimitazione aree;
- castello di tiro;
- castello di carico;
- lavabi specifici in presenza di rischi particolari.

Tuttavia, se la discriminante è che si deve trattare di opere provvisorie finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sorge un dubbio sulla configurabilità *tout court* dei puntellamenti come costi della sicurezza.

Infatti questi, a differenza delle altre voci aggiuntive proposte, tutte condivisibili, sono per lo più necessari per l'esecuzione piena e perfetta dei lavori, e quindi attribuiti alla produzione e non costituiscono costo della sicurezza.

Sono, infatti, classificabili come opere "di sostegno", ovvero necessarie al sostegno della struttura sino a quando essa non avrà la capacità di sorreggersi autonomamente (si pensi alla fase di realizzazione dei solai).

Per cui, quanto meno rispetto a questa voce, il coordinatore per la sicurezza deve procedere preliminarmente a definirne lo scopo escludendola dai costi della sicurezza ogniqualvolta risulti non finalizzata direttamente alla tutela delle maestranze di cantiere, ma destinata solo alla produzione.

Sui baraccamenti, all'interno della cui voce sono ricompresi *i gabinetti, i locali per lavarsi, gli spogliatoi, i refettori, i locali di ricovero e di riposo, i dormitori* è intervenuta la commissione degli interpellati ex art. 12 del D.Lgs. n. 81/2008 con l'interpello n. 25 del 4 novembre 2014 affermando che le «*spese di manutenzione*» dei suddetti "baraccamenti" rientrano nel concetto di «*costo di utilizzo*» indicato al punto 4.1.3 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008, ragion per cui anche queste spese che comprendono «*riscaldamento/condizionamento nonché pulizia*», sono da includersi tra i costi della sicurezza.

b) Misure preventive e protettive e Dpi eventualmente previsti per

Box 6

La sorte del D.P.R. n. 222/2003

Il D.P.R. n. 222/2003 è stato abrogato con l'entrata in vigore, il 15 maggio 2008, del D.Lgs. n. 81/2008 (art. 304) e il suo contenuto trasposto in toto all'interno dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008 che appunto fissa gli elementi minimi del Psc e anche del Pos. La scansione temporale del cambiamento di rotta sui costi della sicurezza ci obbliga a fare riferimento al D.P.R. n. 222/2003.

Tabella 3

Esempio di calcolo degli oneri diretti

N. ordine	Descrizione	U.M.	Quantità	Prezzo unitario	Importo parziale	Fattore K%	Costo sicurezza (Od)	Prezzo unitario a base d'asta	Importo parziale a base d'asta
	SCAVO DI SBANCAMENTO Eseguito in genere con mezzo meccanico ed in casi eccezionali a mano, in terreni di qualsiasi natura e consistenza, esclusa la roccia, con puntellamento del terreno e prosciugamento là dove se ne presenti la necessità, compreso il taglio di piante e di arbusti, compreso l'estirpazione di radici e di ceppaie. Ove il materiale di scavo non fosse impiegato all'interno dell'area, dovrà provvedersi al suo allontanamento. A macchina	mc	594,50	5,80	3.448,10	2%	68,96	5,68	3379,14
	SCAVO A SEZIONE OBBLIGATA Scavo a sezione obbligata con mezzi meccanici in terreni di qualsiasi natura e consistenza, esclusa la roccia, compreso la regolarizzazione delle pareti secondo i disegni di progetto, lo spianamento del fondo anche a gradoni. Ove il materiale di scavo non fosse impiegato all'interno dell'area, dovrà provvedersi al suo allontanamento. A macchina	mc	64,25	12,39	796,06	4%	31,84	11,89	764,22
	VESPAIO IN GHIAIA (TOUT-VENANT) Realizzato con ghiaia in natura (tout-venant) ovvero con ghiaia o pietrisco spaccato di cava, vagliati e lavati. All'esterno dei muri in cemento dell'interrato.	mc	60,00	34,00	2.040,00	1%	20,4	0,34	2019,6
	RINTERRO CON SABBIELLA O MISTO STABILIZZATO Riempimento di scavi o formazione di rilevati eseguito con l'impiego di materiali idonei provenienti da cave di prestito. Eseguito con l'ausilio di mezzi meccanici o a mano, mediante riporto di sabbietta, livellamento, compattazione e rullatura per strati per il riempimento di scavi.	mc	28,00	11,90	333,20	1%	3,33	0,12	329,87
IMPORTO (ONERI DIRETTI) COSTI DELLA SICUREZZA							€ 124,53		
IMPORTO PARZIALE DEI LAVORI DA RIPORTARE A BASE D'ASTA									€ 6.492,83

Tabella 4

Ammontare complessivo degli oneri della sicurezza	
Cod. descrizione	Importo
a) Importo complessivo delle opere, come da stima dei lavori	6.617,36
b) Od = oneri considerati direttamente nella stima dei lavori	124,53
c) Importo dell'opera detratto (Od)=a-b (Importo dei lavori sottoposto a ribasso d'asta)	6.492,83
d) Oneri della sicurezza già considerati nella stima dei lavori Od = b	124,53
e) Oneri speciali non contemplati nella stima dei lavori Os (nello specifico sono stati contabilizzati forfettariamente oneri per il coordinamento)	100,00
f) Oneri della sicurezza (Od+Os) (non sottoposti a ribasso d'asta) = d+e	224,53
Indicazioni per la gara d'appalto	
g) Importo lavori sottoposto a ribasso d'asta (= c)	6.492,83
h) Oneri di sicurezza non sottoposti a ribasso d'asta (= f)	224,53
i) Importo complessivo dell'opera (importo opere + oneri della sicurezza) = g+h	6.717,36

lavorazioni interferenti - Le misure da prendere in considerazione per questa voce sono solo quelle finalizzate alla protezione dei lavoratori dai rischi di interferenza, ovvero quelle che derivano da scelte progettuali o conseguenti alla valutazione del rischio effettuata dal coordinatore per la progettazione o esecuzione e da egli espressamente indicate nel Psc^[18].

L'art. 1, comma 1, lett. e) del D.P.R. n. 222/2003 [ora Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008, punto 1.1.1. e)] definisce in modo inequivocabile cosa debba intendersi per misure preventive e protettive.

Sono **misure preventive e protettive**: gli apprestamenti, le attrezzature, le infrastrutture, i mezzi e servizi di protezione collettiva e i Dpi, atti a prevenire il manifestarsi di situazioni di pericolo, a proteggere i lavoratori da rischio d'infortunio e a tutelare la loro salute. Ovvero:

- tutti gli apprestamenti già definiti sopra purché previsti nel Psc per eliminare o ridurre i rischi

di interferenza tra le lavorazioni all'interno del cantiere o tra le lavorazioni e l'ambiente esterno;

- le eventuali attrezzature purché necessarie a proteggere i lavoratori da rischi causati da lavorazioni interferenti;
- le infrastrutture, come definite dall'Appendice 1, par. 3 del D.P.R. n. 222/2003 (ora Appendice 1, par. 3 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008) nel suo elenco indicativo e non esauriente, che comprendono: la viabilità principale di cantiere per mezzi meccanici; i percorsi pedonali; le aree di deposito materiali, attrezzature e rifiuti di cantiere;
- i mezzi e servizi di protezione collettiva già elencati sopra e passibili di essere incrementati con altre voci;
- i dispositivi di protezione individuale solo se il coordinatore, in fase di progettazione, li prevede per il caso di lavorazioni tra di loro interferenti.

Come si può ben notare, in ognuno

dei casi esposti l'unica condizione per entrare a far parte dei costi della sicurezza è la presenza di interferenze pericolose fra le lavorazioni che possono determinare un contatto rischioso per l'incolumità dei lavoratori coinvolti.

Ciò significa, al pari del caso dei puntellamenti, che se ad esempio le attrezzature di cantiere sono espressamente dedicate alla produzione e non alla protezione dei lavoratori (tipo le centrali e gli impianti di betonaggio, le betoniere, le macchine movimento terra, le macchine movimento terra speciali e derivate, le seghe circolari, i piegaferrì, gli impianti elettrici di cantiere, gli impianti di adduzione di acqua, gas ed energia di qualsiasi tipo, gli impianti fognari), esse non rientrano tra i costi della sicurezza da addebitare alla committenza. Spieghiamo con un esempio:

- se un'impresa per la sostituzione di parte della grondaia da un'abitazione adopera una piattaforma sviluppabile, questa piattaforma

[18] Vedere AA. VV., I costi della sicurezza. Aggiornamento 2012. Normativa e applicazione, Comitato paritetico territoriale di Roma e provincia, pagg. 22 - 29.

Box 7

Che cos'è Itaca

Nato nel 1996, a partire dal 2005 ha assunto l'attuale denominazione di Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale (Itaca). È l'organo tecnico della conferenza delle regioni e delle province autonome e opera anche all'istruttoria di provvedimenti di natura tecnica da sottoporre all'approvazione della stessa conferenza. Supporta inoltre, in qualità di segreteria tecnica, l'attività dei responsabili regionali dell'osservatorio dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Gli scopi statutari di Itaca sono:

- sviluppo e promozione della trasparenza nelle diverse fasi del ciclo degli appalti e delle concessioni pubbliche, anche attraverso la realizzazione di sistemi informativi per la raccolta e diffusione in tempo reale di tutte le informazioni attinenti agli appalti;
- definizione e sviluppo di procedure qualificate per la gestione e/o l'affidamento di appalti, tramite l'introduzione di sistemi qualità nelle procedure amministrative ispirati ai principi della normativa Uni En Iso;
- promozione e diffusione delle buone pratiche nei servizi, forniture e lavori pubblici per la qualità urbana e sostenibilità ambientale.

non è un costo della sicurezza essendo catalogabile nella voce "attrezzatura" proprio perché si tratta di un mezzo necessario per condurre a termine il lavoro commissionato (ecco perché si parla di produzione).

Allo stesso modo se non vi è l'interferenza tra le lavorazioni, i Dpi non rientrano nei costi della sicurezza della committenza, in quanto afferenti alla sola impresa.

c) Gli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, gli impianti antincendio, gli impianti di evacuazione fumi - Le voci appartenenti alla lettera c) del punto 4 sono di immediata lettura e non hanno bisogno di chiarimenti.

Si precisa solo che per impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche si devono intendere quelli temporanei necessari alla protezione del cantiere, e non quelli facenti parte stabilmente dell'edificio o della struttura oggetto dei lavori.

In ogni caso, l'impianto di protezione dalle scariche atmosferiche va computato nei costi della sicurezza solo se necessario in base alle risultanze del calcolo del rischio di fulminazione riferito alle strutture metalliche (vedere Box 8) presenti

in cantiere (tipo gru).

Per impianti antincendio si intendono solo quelli temporanei necessari alla protezione del cantiere, e non quelli facenti parte stabilmente dell'edificio o della struttura perché già realizzati dal committente e al servizio di tutti, quindi anche delle imprese esterne.

Alla stessa maniera, gli impianti di evacuazione fumi comprendono solo quelli temporanei necessari a proteggere le lavorazioni che si svolgono in cantiere, e non quelli facenti parte stabilmente dell'edificio o della struttura beneficiaria dell'intervento.

d) I mezzi e servizi di protezione collettiva - Vi rientrano i mezzi e servizi di protezione collettiva previsti nell'Appendice 1 del D.P.R. n. 222/2003 (ora Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008) e già elencati sopra.

Nelle linee guida si specifica che tra le attrezzature per il primo soccorso non si tiene conto della cassetta del pronto soccorso, che è di stretta competenza delle singole imprese. I mezzi estinguenti, invece, sono una componente degli impianti antincendio, per cui se computati come tali non debbono poi ritrovarsi conteggiati all'interno della voce di

costo degli impianti antincendio in quanto l'una esclude l'altra.

A meno che non siano previsti a supporto dell'impianto antincendio, per aree specifiche di cantiere in cui questo non può operare.

e) Le procedure contenute nel Psc e previste per specifici motivi di sicurezza - Le procedure, per essere considerate costo della sicurezza, debbono essere contestuali al cantiere, non riconducibili a modalità standard di esecuzione, ed essere previste dal Psc per specifici motivi di sicurezza derivanti dal contesto particolare o dalle interferenze, e non dal rischio intrinseco della lavorazione stessa.

Altrimenti, in quest'ultimo caso, le procedure rientrano nelle abituali modalità e sequenze stabilite per quel determinato lavoro od operazione, ma non certo possono classificarsi quale costo della sicurezza. Si ribadisce però nelle linee Itaca 2006 che se la procedura particolare comporta la costruzione di elementi come, ad esempio, passerelle, andatoie, coperture, parapetti, impalcati ecc., questi ultimi devono essere inseriti, nel computo metrico, all'interno della voce apprestamenti, altrimenti sarebbero calcolati e rimborsati due volte all'impresa.

Si vuol dire che l'individuazione di una procedura specifica si traduce essenzialmente nel costo orario della mano d'opera aggiuntiva necessaria per attuare o verificare il corretto svolgimento delle particolari modalità o sequenze di lavoro definite nel Psc. E senz'altro si rinviene nelle riunioni preliminari di coordinamento (ad esempio, partecipazione alle riunioni di coordinamento, supervisione dei preposti per particolari lavorazioni, ausilio di addetti incaricati di seguire le manovre di automezzi in spazi limitati, verifiche di controllo finalizzate alla sicurezza per ponteggi, scavi ecc.).

f) Interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni - Vanno considerati il fermo personale o il fermo attrezzatura necessario per eseguire due o più lavorazioni, tecnicamente non separabili, in tempi diversi o nello stesso ambito lavorativo^[19].

Non vanno computati come costi gli sfasamenti temporali già previsti dal cronoprogramma dei lavori perché le imprese ne sono preventivamente a conoscenza avendo ri-

cevuto, almeno in teoria (vedere Box 9), il Psc prima della formulazione delle offerte, ma solo quelli che comportano modifiche alle normali procedure di lavoro come ad esempio il fermo temporaneo dell'attività dell'impresa in una singola fase di lavoro.

A sua volta, 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.

Questo significa che se lo sfasamento spaziale avviene tramite apprestamenti, questi ultimi dovranno essere inseriti nello specifico capitolo proprio degli apprestamenti (specificando che sono necessari per garantire lo sfasamento spaziale tra le lavorazioni) e non alla voce sfasamento spaziale.

g) Le misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva - Per misure di coordinamento

devono intendersi tutte le procedure necessarie a poter utilizzare in sicurezza gli apprestamenti, le attrezzature e le infrastrutture che il Psc prevede d'uso comune, o che comunque richiedano mezzi e servizi di protezione collettiva^[20].

Nello specifico, però, non è la procedura a costituire costo della sicurezza e a essere inserita nel computo metrico, ma il costo orario del personale necessario per la puntuale gestione e la corretta attuazione di quanto contenuto nella procedura inserita nel Psc dal coordinatore per la progettazione, ovvero le ore di formazione obbligatoria, precedente l'inizio dei lavori, con cui il coordinatore intende istruire tutte le imprese e i lavoratori autonomi che interverranno nel cantiere sulle regole generali di comportamento da tenere nell'uso degli apprestamenti e delle attrezzature ivi presenti.

Questa formazione, infatti, essendo una riduzione del tempo dedicato alla produzione, va riconosciuta come costo della sicurezza.

Emerge da quanto illustrato l'importanza della fase progettuale della sicurezza perché la determi-

Box 8**Le strutture metalliche di notevoli dimensioni**

Rispetto alle strutture metalliche di notevoli dimensioni non esiste più la disposizione contenuta al punto 1.1.8 dell'Allegato IV del D.Lgs. n. 81/2008 secondo cui «Le strutture metalliche degli edifici e delle opere provvisorie, i recipienti e gli apparecchi metallici, di notevoli dimensioni, situati all'aperto, devono, per se stessi o mediante conduttore e spandenti appositi, risultare collegati elettricamente a terra in modo da garantire la dispersione delle scariche atmosferiche». Essa è stata abolita per espressa indicazione del D.Lgs. n. 106/2009 quindi a far data dal 20 agosto 2009. Ne discende che non vi è più alcun riferimento diretto al concetto di notevoli dimensioni della struttura metallica che prima legittimava coordinatori e/o organi di vigilanza a pretendere dall'impresa il calcolo del rischio di fulminazione inerente il ponteggio allestito in cantiere a firma di tecnico competente. Di conseguenza non vi è più alcun obbligo di verificare se il ponteggio allestito è o meno autoprotetto.

[19] Vedere Linee guida per l'applicazione del D.P.R. n. 222/2003, Itaca, marzo 2006, pagg. 39 – 41.

[20] Vedere Linee guida per l'applicazione del D.P.R. n. 222/2003, Itaca, marzo 2006, pag. 32.

Box 9

L'educazione alla sicurezza

Purtroppo, soprattutto nella pratica quotidiana, e in particolar modo nell'edilizia privata, il Psc non viene fornito in anticipo alle imprese per la formulazione delle proprie offerte ma, al massimo, dopo che le imprese sono state già scelte dal committente tra l'altro solo in funzione del preventivo più basso.

E certamente in questa ipotesi nessuna analisi viene condotta dal committente sull'effettiva capacità dell'impresa di condurre in sicurezza i lavori (con le dovute attrezzature e apprestamenti), né tantomeno l'impresa esamina o è interessata a conoscere attraverso il Psc (quando non semplicemente fotocopiato) quali sono i rischi lavorativi di carattere interferenziale o particolari potenzialmente presenti nel contesto in cui è collocato il cantiere, e a scalare, nell'area interna di cantiere e negli spazi in cui si eseguiranno i lavori.

Quando il Psc è inviato alle imprese prescelte ciò, il più delle volte, ha il solo scopo di attestare l'avvenuta trasmissione formale (perché lo dice la legge non perché serva a qualcosa) del documento dal committente (attraverso il coordinatore per la sicurezza) alle imprese.

Non basta l'opera di sensibilizzazione del tecnico o la buona volontà del singolo committente illuminato, occorre partire dall'educazione alla sicurezza di tutti i cittadini attraverso l'organizzazione di incontri pubblici, massicce e continue campagne informative, la realizzazione, nel palinsesto Rai, di un canale televisivo dedicato alla sicurezza del lavoro, la spedizione via posta di opuscoli sugli obblighi del committente in materia di sicurezza (a opera dell'Inail o del ministero del Lavoro).

Solo in questo modo, entrando nelle case degli italiani, la sicurezza non sarà più vista come "un lusso per pochi", ma come parte integrante del vivere civile.

nazione dei costi si cristallizza in questo momento.

Si tenga presente, infatti, che una variazione o modifica alla stima dei costi della sicurezza è possibile nel solo caso di varianti al progetto (art. 149, D.Lgs. n. 50/2016), siano esse concordate, necessarie, o volute dal committente o ancora derivanti da circostanze imprevedibili o da difficoltà di esecuzione dovute a cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti^[21].

Al di fuori di questi casi, non c'è altro modo lecito per riconoscere ulteriori costi della sicurezza alle imprese visto che essi vengono estromessi dall'importo lavori prima di dare corso alla fase esecutiva.

Pertanto, il coordinatore che intende svolgere seriamente questo mestiere non deve limitarsi a prendere atto delle fasi lavorative descritte nel Pos, ma, piuttosto, interrogarsi sulle modalità che l'impresa adot-

terà per realizzarle ed eventualmente, se non le condivide, predisporre una soluzione alternativa.

Ad esempio, in termini di sicurezza si può allestire un solaio dall'alto (ossia con il lavoratore che opera al livello del solaio) oppure dal basso (con operatore che è posizionato col trabattello o col ponte su cavalletti all'altezza del banchinaggio) e a seconda di questa scelta cambiano non solo le attrezzature da impiegare, ma, soprattutto, i rischi lavorativi a cui sono esposte le maestranze. Invece, in moltissimi Psc redatti dal coordinatore per la progettazione si assiste a mere descrizioni della lavorazione da compiere identiche a quanto poi indicato nel Pos, senza che venga preso in esame alcuno degli aspetti che ci si attenderebbe da un coordinatore, tipo, come fronteggiare i rischi particolari di cui all'Allegato XI o quelli indicati al punto 2.2.3 dell'Allegato XV o le mi-

sure di coordinamento per le lavorazioni interferenti quali emergono dal diagramma di Gantt, o l'inserimento di una specifica procedura di sicurezza che comporta l'uso di un determinato dpi o attrezzo ecc.

Quindi, il coordinatore deve curare non solo gli aspetti legati a interferenze spazio temporali rischiose tra le lavorazioni di cantiere, ma verificare se ci sono, rispetto ai mezzi, agli apprestamenti e ai dispositivi di protezione indicati dall'impresa soluzioni maggiormente sicure.

Se la risposta a questa sua domanda è positiva, il tecnico coordinatore impone all'impresa la modalità di lavoro per lui più sicura, riconoscendo di conseguenza come costo della sicurezza l'eventuale costo dell'apprestamento o mezzo speciale richiesto per l'esecuzione (totale per l'apprestamento, differenza di costo di noleggio tra il mezzo standard e quello speciale nel caso

[21] Queste ipotesi di revisione dei costi della sicurezza sono inserite all'interno del punto 4.1.5 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008.

Foto 1-2



Allestimento di solai dal basso con ausilio di trabattelli e passaggio di laterizio da parte di un operaio

in cui comunque l'impresa sarebbe ricorsa al nolo di quello standard o costo intero della locazione se l'impresa ha dovuto noleggiare il mezzo speciale richiesto piuttosto che impiegare il proprio, ad esempio speciale macchina perforatrice piuttosto che la combinazione standard di sollevatore con braccio telescopico cui è abbinato il martello demolitore).

Ritornando ancora all'esempio del solaio, se all'impresa viene prescritto dal Csp di operare dal basso impiegando per la sua realizzazione un uomo, dedito soltanto a passare all'altro il laterizio, e due trabattelli, di dimensioni tali da poter essere spostati lungo le fila dei puntelli che sorreggono il solaio, queste voci (i trabattelli e il costo orario dell'uomo dedito a passare il laterizio a quello sul trabattello) (vedere *Figure 1 e 2*) vanno inserite nel computo dei costi della sicurezza.

Il pregio assoluto di questa modalità di lavoro è evidente; da un lato, si è eliminato alla radice il rischio di caduta dall'alto altrimenti presente (vedere *Figura 3*), dall'altro si è evitato che il coordinatore richieda che le linee vita provvisorie instal-

late vengano collaudate per constatarne l'efficacia anticaduta e in più provveda a controllare nel corso di questi lavori che gli operai indossino le necessarie imbragature e cordini anticaduta.

Concetto di onere e costo della sicurezza

Il secondo pregio del D.P.R. n. 222/2003 è quello di aver fatto chiarezza sul significato da attribuire al termine "costo/onere" introducendo il concetto di "costo/onere della sicurezza".

La legislazione fino ad allora vigente non aveva prodotto una definizione omogenea del termine "costi della sicurezza": il D.Lgs. n. 494/1996, infatti, li definiva prima "costi" e, successivamente, "spese", mentre la legge n. 109/1994 parlava di "oneri".

Ciò ha per lungo tempo generato molta confusione, per cui spesso si è giunti, sbagliando, a inserire nei costi della sicurezza anche i semplici Dpi o i mezzi ordinariamente necessari alla conduzione dei lavori.

Si può affermare che non rientrano nei costi della sicurezza da inserire all'interno del Psc i cosiddetti "costi generali", cioè tutto quanto fa rife-

rimento all'ambito applicativo del D.Lgs. n. 81/2008 che i datori di lavoro delle singole imprese sono obbligati per legge a garantire ai propri lavoratori (ad esempio i Dpi, la formazione, l'informazione, la sorveglianza sanitaria, le spese amministrative ecc.).

A generare un diverso tipo di costi, generali piuttosto che della sicurezza, è proprio la diversa attività di pianificazione e i diversi piani di intervento che sottintendono l'elaborazione del Psc e del Pos.

Il primo, il piano di sicurezza e coordinamento, è a carico della committenza e si occupa prevalentemente di quella che è la sicurezza generale del cantiere, delle sue caratteristiche di contesto e delle peculiarità costruttive che verranno a essere realizzate con particolare attenzione per quello che è il coordinamento tra le diverse imprese esecutrici che parteciperanno a vario titolo al processo costruttivo.

La conseguenza del coordinamento sono appunto specifiche prescrizioni operative di piano, che essendo "pianificate" dalla committenza, devono essere rimborsate alle imprese che a loro volta hanno l'ob-

Foto 3



Operai senza dispositivi di protezione anticaduta

bligio di adeguarvisi.

Di tutt'altra natura è, invece, il piano operativo di sicurezza, di competenza delle imprese esecutrici.

Il Pos dà invece concreta attuazione esecutiva alle prescrizioni operative di coordinamento predisposte dal Psc, i cui costi sono già stati riconosciuti attraverso la stima inserita nello stesso Psc.

Ma esso è anche equiparato al documento di valutazione dei rischi della singola impresa come previsto dall'art. 89, comma 1, lett. h) del D.Lgs. n. 81/2008; questo significa che il Pos mostra tutte le attività condotte dall'impresa per rispettare e garantire la sicurezza dei propri lavoratori.

Si tratta di attività e scelte, quali possono essere i Dpi, la formazione, l'informazione, la sorveglianza sanitaria ecc. che **essendo obbligatorie per legge e indipendenti dal "contratto" d'opera siglato con la committenza non vanno riconosciute all'impresa rientrando nei cosiddetti costi ex lege**^[22].

Ne discende che il termine costi od oneri della sicurezza è impiegato nel D.Lgs. n. 81/2008^[23] **come sinonimo** intendendosi in ogni caso esclusivamente le spese rientranti nell'elenco contenuto nel punto 4.1.1. dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008, e connesso al solo coordinamento delle attività nel cantiere, alla gestione delle interferenze o sovrapposizioni, agli apprestamenti, servizi e procedure necessarie per la sicurezza dello specifico cantiere sulla base delle scelte di discrezionalità tecnica compiute dal Csp e valutate attraverso un computo metrico estimativo.

Recentemente, per evitare fraintendimenti e distinguere ancor più nettamente i costi della sicurezza dai costi *ex lege* a esclusivo carico delle imprese, Itaca, nelle linee guida del 19 febbraio 2015 inerenti la procedura per la verifica di congruità delle offerte ha introdotto la definizione di **oneri aziendali della sicurezza**.

Questi oneri aziendali afferiscono

appunto all'esercizio dell'attività svolta da ciascun operatore economico e riguardano sia le misure per la gestione del rischio dell'operatore economico (ossia per rispettare gli obblighi generali di cui al D.Lgs. n. 81/2008), sia le misure operative per i rischi legati alle lavorazioni e alla loro contestualizzazione, che sono aggiuntivi rispetto a quanto già previsto nel Psc e comunque riconducibili alle spese generali.

Il nuovo codice degli appalti pubblici, D.Lgs. n. 50/2016, ha fatto propria la nuova terminologia adottata dalle linee guida Itaca: infatti all'art. 97, comma 5, lett. a), quando tratta il tema delle offerte anormalmente basse afferma che «la stazione appaltante esclude l'offerta dell'impresa se sono incongrui **gli oneri aziendali della sicurezza** [...omissis...] rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture».

D'altronde, un articolo come il 131 dell'abrogato D.Lgs. n. 163/2006 oggi nel D.Lgs. n. 50/2016 **non esiste più** e con esso è venuta meno l'unica ipotesi in cui il termine "oneri della sicurezza" voleva anche dire "oneri aziendali della sicurezza" dando origine a quella confusione terminologica e di significato prima rappresentata.

Infatti, il primo periodo del comma 3 dell'art. 131 recitava: «Il piano di sicurezza e di coordinamento, quando previsto [...omissis...], ovvero il piano di sicurezza sostitutivo di cui alla lettera b) del comma 2, nonché il piano operativo di sicurezza di cui alla lettera c) del comma 2 formano parte integrante del contratto di appalto o di concessione; **i relativi oneri vanno evidenziati nei**

[22] Vedere Linee guida per l'applicazione del D.P.R. n. 222/2003, Itaca, marzo 2006, pagg. 25 -27.

[23] Si pensi all'art. 97, comma 3-bis citato più avanti nel testo in cui si parla di oneri della sicurezza mentre il termine costi della sicurezza è richiamato all'art. 100, comma 1 del D.Lgs. n. 81/2008, nell'Allegato XIV e nell'Allegato XV, punto 1, lett. m), punto 2.1.2, lett. l) e punto 4 del D.Lgs. n. 81/2008.

bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta».

Dall'evidenziare all'indicare

Ma a questo punto, una volta individuata la categoria degli oneri aziendali della sicurezza, ci si domanda quando questi oneri vanno presi in esame dalla stazione appaltante e in quale momento temporale vanno comunicati alla stessa.

Nel precedente art. 131 del D.Lgs. n. 163/2006 il senso del termine "evidenziare" non era senz'altro coerente con la disciplina dei costi fissata dal D.P.R. n. 222/2003. Senz'altro non voleva dire stimare i costi della sicurezza al fine di evidenziarne il valore complessivo nel bando di gara onde escluderlo dal ribasso delle offerte.

In verità con questa indicazione si esprimeva l'obbligo, posto a carico degli operatori economici, in sede di valutazione dell'anomalia dell'offerta ovvero, su richiesta del bando, all'interno dell'offerta, di rendere noto l'ammontare dei propri oneri aziendali della sicurezza al fine di non porli al ribasso nella formulazione della stessa offerta. Ciò al fine di evitare com-

portamenti scorretti.

Oggi il nuovo codice degli appalti pubblici ha eliminato ogni riferimento all'obbligo di evidenziazione degli oneri nei bandi di gara e ha operato una scelta netta: «*Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi aziendali concernenti l'adempimento alle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*» (art. 95, comma 10, D.Lgs. n. 50/2016). Ciò comporta che le stazioni appaltanti **hanno il diritto di pretendere dalle imprese concorrenti che esse specifichino fin da subito, ossia già nell'offerta, gli oneri economici** che ritengono di dover sopportare al fine di adempiere esattamente agli obblighi di sicurezza sul lavoro.

Dato il presente assetto, e salvo diversi orientamenti dell'Anac, per come è formulata la nuova disposizione dell'art. 95, comma 10, l'assenza degli oneri aziendali nell'offerta da un lato può legittimamente determinare l'esclusione dell'impresa inadempiente da parte del committente pubblico, dall'altro semplifica, come vedremo di seguito, la fase della verifi-

ca di congruità dell'offerta dell'impresa che si aggiudica la gara.

Determinazione Avcp n. 4/2006 del 26 luglio 2006

A fronte dell'emanazione del D.P.R. n. 222/2003, e in particolar modo dell'art. 7, comma 1 (ora punto 4.1.1 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008), le stazioni appaltanti e le associazioni di categoria hanno sollecitato l'intervento dell'autorità di vigilanza sui contratti pubblici (ora Anac) perché si esprimesse sull'attualità del metodo di calcolo dei costi della sicurezza già proposto dalla stessa autorità nella determinazione n. 2/2001.

L'autorità risponde con la determinazione n. 4/2006 con la quale prende atto che il contesto normativo previgente è stato innovato a opera del citato D.P.R. n. 222/2003 e afferma che l'elenco dei costi della sicurezza contenuto nell'art. 7 deve considerarsi **tassativo**.

Esclude, pertanto, che possa ancora trovare spazio la prassi di stimare i costi della sicurezza mediante l'applicazione di percentuali sull'importo complessivo dei lavori, in quanto al coordinatore in fase di

Box 10

Gli articoli del D.P.R. n. 207/2010 ancora in vigore dopo il D.Lgs. n. 50/2016

A seguito dell'entrata in vigore, il 19 aprile u.s., del nuovo codice degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, D.Lgs. n. 50/2016, gli articoli del regolamento D.P.R. n. 207/2010 che restano in vigore nel periodo transitorio e fino all'emanazione delle linee-guida Anac e dei decreti del ministero Infrastrutture e trasporti attuativi dello stesso sono:

- articoli 9 e 10 (disciplina del Rup);
- articoli da 14 a 43 (contenuti della progettazione);
- articoli da 60 a 96 (sistema di qualificazione delle imprese e Soa);
- articoli da 178 a 210 (scopo e forma della contabilità);
- articoli da 215 a 238 (collaudo);
- articoli da 239 a 248 e 251 (lavori sul patrimonio culturale e sui beni vincolati);
- articoli da 254 a 256 (società tra professionisti, società di ingegneria e raggruppamenti di progettisti);
- articoli da 343 a 356 (contratti da eseguire all'estero).

Il D.P.R. n. 207/2010 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010, Supplemento ordinario n. 270 ed è entrato in vigore l'8 giugno 2011.

progettazione è richiesto di calcolare i costi della sicurezza mediante un accurato computo metrico estimativo fondato sulle proprie scelte progettuali.

Conferma la distinzione operata all'interno del documento Itaca 2006 tra i costi della sicurezza a cui l'impresa è vincolata contrattualmente in quanto previsti nel Psc per lo specifico cantiere (per brevità, costi della sicurezza "contrattuali") e costi della sicurezza che il datore di lavoro è comunque obbligato a sostenere per l'esecuzione in sicurezza di ogni singola lavorazione compresa nell'appalto (costi della sicurezza *ex lege*).

Ribadisce che i primi (costi "contrattuali") vanno riconosciuti integralmente all'appaltatore, i secondi (costi della sicurezza *ex lege*) no.

Tuttavia, deve fare anche i conti con quanto ancora indicato dall'art. 34 del D.P.R. n. 554/1999 (all'epoca vigente), in base al quale la composizione del prezzo unitario di ogni lavorazione comprendeva una quota «percentuale per le spese relative alla sicurezza» [comma 2, lett. b)], nonché quanto indicato dall'art. 5 del D.M. n. 145/2000 (anch'esso ancora vigente all'epoca) secondo cui le spese per tutto ciò che era direttamente strumentale all'esecuzione dei lavori, compresi l'impianto e la manutenzione del cantiere e il suo adeguamento alla sicurezza erano da corrispondere all'appaltatore con il prezzo contrattuale, mediante le spese generali e, quindi, soggette a ribasso.

Ma supera questo cortocircuito di norme tra loro contrastanti facendo leva sul fatto che la disciplina dell'art. 7 del D.P.R. n. 222/2003 ha una funzione ermeneutica, destinata proprio a fare chiarezza sia sul contenuto minimo dei piani di sicurezza sia su cosa e come calcolare i costi della sicurezza.

Infatti, la stessa autorità definisce i precedenti metodi di stima dei costi/oneri della sicurezza **meramente interlocutori** e quindi casabili proprio a seguito dell'emanazione del regolamento. Di fronte al regolamento, tutte le disposizioni normative precedenti con esso contrastanti **sono da intendersi implicitamente superate e quindi non più applicabili**.

Ne discendono, da parte dell'autorità, le seguenti indicazioni:

a) non vi sarebbe per le stazioni appaltanti più l'obbligo di individuare una componente di costo riferibile alla sicurezza nel prezzo unitario di ciascuna lavorazione e di escluderla dal ribasso;

b) dato l'inserimento tra i costi della sicurezza delle voci inerenti le opere provvisorie e i baraccamenti prima considerate "spese generali" e inserite come tali nell'art. 5, comma 1 del decreto del ministro dei Lavori pubblici n. 145/2000, lett. a), c) e i), sorge l'esigenza di rideterminare l'incidenza delle spese generali, calcolata in base a una percentuale compresa tra il 13 e il 15%, su valori percentuali inferiori a quelli fissati dalla norma, **onde evitare di pagare due volte le stesse spese**.

L'autorità prende poi in esame il caso in cui si vada a imputare come costo della sicurezza il costo delle attrezzature che svolgono una funzione sostitutiva delle opere provvisorie (ponti mobili, cestelli), ma che in base alla legge sono da considerarsi spese generali.

Al riguardo, confermando l'orientamento delle linee guida Itaca 2006, ritiene che, ove l'impresa, in variazione alle previsioni del Psc e dietro espressa autorizzazione della stazione appaltante, adotti un macchinario in luogo di un ponteggio, la conseguente **variazione di costo** dovrà essere considerata come

costo ex lege, ossia spese generali quindi a carico totale dell'impresa non rimborsabile dalla stazione appaltante.

L'autorità di vigilanza con questa determinazione lancia un allarme: se l'assetto normativo vigente all'epoca dei fatti (art. 34, D.P.R. n. 554/1999 e art. 5, D.M. n. 145/2000) non viene armonizzato con le nuove indicazioni del D.P.R. n. 222/2003, si determina sul piano pratico il concreto rischio di rimborsare alle imprese molto più dei soli costi della sicurezza, pagando due volte le stesse spese.

Infatti, continuare a riconoscere una quota percentuale di sicurezza nei prezzi unitari di ogni singola lavorazione contenuta nel computo metrico vuol dire rifondere alle imprese l'insieme delle spese sostenute per garantire tutto l'apparato di tutele dei lavoratori, quindi non solo gli apprestamenti, ma anche le attrezzature, i Dpi ecc. che non sono costi della sicurezza; se a ciò si aggiunge che le stazioni appaltanti, oltre a questa quota sicurezza, procedono, per il tramite del coordinatore per la progettazione, all'individuazione e al rimborso integrale di tutte le voci contenute nell'art. 7 del D.P.R. n. 222/2003, tra cui sono ricompresi proprio le opere provvisorie, i ponteggi, i baraccamenti ecc., si va ancora a sottrarre dall'importo lavori somme per rifondere all'impresa quanto già le è stato rimborsato attraverso la quota percentuale sicurezza (oneri diretti) inserita nei prezzi unitari delle lavorazioni.

Si capisce bene l'attenzione che l'autorità richiedeva alle stazioni appaltanti onde evitare che questa operazione contabile si potesse tradurre in un vantaggio economico per le imprese esecutrici che si vedevano così ripagare tutte le proprie spese per sicurezza (an-

Box 11

La vigilanza in materia di sicurezza

Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008, la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta in via generale dall'azienda sanitaria locale competente per territorio (servizi Spisal), mentre il personale ispettivo del ministero del Lavoro esercita la vigilanza in materia di sicurezza limitatamente a determinati settori individuati al comma 2 dello stesso art. 13:

- a) attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e più in particolare lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi;
- b) lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei.

Resta ferma la competenza esclusiva del corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di prevenzione incendi nonché per il settore minerario, del ministero dello Sviluppo economico. Infine, per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori a bordo di navi e di aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale la competenza è attribuita, sempre in via esclusiva, alle autorità marittime, agli uffici di sanità aerea e marittima, alle autorità portuali e aeroportuali, ai servizi sanitari e tecnici istituiti per le forze armate e per le forze di polizia e per i vigili del fuoco.

che quelle rientranti nel concetto di spese generali inserite *pro quota* negli oneri diretti e relative a formazione, noleggio attrezzature, Dpi e non solo costi effettivi di sicurezza ecc.) ben al di là del dovuto e del volere del legislatore.

Se a ciò si aggiunge la funzione delle spese generali (dal 13 al 15% in passato e dal 13 al 17% adesso) che, sebbene in percentuale variabile a seguito del ribasso d'asta, hanno lo scopo di rimborsare in parte proprio le spese sostenute dall'impresa per l'esecuzione dei lavori di quel determinato cantiere, si spiega l'appello dell'autorità, inserito nella determinazione *de quo*, a ridimensionarne la portata al fine di far leva sul ribasso d'asta cui è soggetta questa voce, per riportare in equilibrio e ridurre al minimo ogni criticità rilevata.

Al fine di tagliare i ponti col passato, l'autorità termina la determinazione disponendo «che tutte le precedenti determinazioni emanate nella materia della sicurezza, si

intendono superate, per la parte relativa ai criteri di computo dei costi della sicurezza».

La quadratura del cerchio: il D.P.R. n. 207/2010

Con l'entrata in vigore, l'8 giugno 2011, del D.P.R. n. 207/2010, regolamento d'attuazione del codice degli appalti pubblici n. 163/2006, si assiste all'eliminazione di qualunque problematicità nel calcolo dei costi della sicurezza (vedere Box 10).

Infatti, il regolamento in questione ha abrogato integralmente il precedente regolamento d'attuazione del codice degli appalti pubblici, il D.P.R. n. 554/1999, ivi compreso l'art. 5, comma 1 del decreto del ministero dei Lavori pubblici n. 145/2000^[24] allineandosi perfettamente alle disposizioni sui costi della sicurezza contenute nel punto 4 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008 (riproposizione integrale del D.P.R. n. 222/2003).

In questo modo, sono spariti anche i

due articoli che costituivano il pomo della discordia rispetto al nuovo corso degli eventi rappresentato dall'introduzione del concetto di costo della sicurezza contrapposto a quello di onere aziendale della sicurezza.

Ormai, al posto dell'art. 34 del D.P.R. n. 554/1999 e dell'art. 5 del decreto del ministero dei Lavori pubblici n. 145/2000 c'è l'art. 32 del D.P.R. n. 207/2010 il quale, a differenza di questi articoli, recita che i prezzi unitari utili alla formazione del computo metrico sono determinati:

- a) applicando alle quantità di materiali, mano d'opera, noli e trasporti, necessari per la realizzazione delle quantità unitarie di ogni voce, i rispettivi prezzi elementari dedotti da listini ufficiali o dai listini delle locali camere di commercio ovvero, in difetto, dai prezzi correnti di mercato;
- b) aggiungendo ulteriormente una percentuale variabile tra il 13 e il 17%, per spese generali;
- c) aggiungendo infine una percentua-

[24] Il D.P.R. n. 207/2010, con l'art. 358, comma 1, lettera e) ha disposto l'abrogazione del comma 1 dell'art. 5. A sua volta l'art. 358 è stato abrogato, a far data dal 19 aprile 2016, con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 50/2016.

le del 10% per utile dell'esecutore.

È stata eliminata e non più riprodotta nell'attuale art. 32 l'indicazione «aggiungendo all'importo così determinato una percentuale per le spese relative alla sicurezza».

Allo stesso modo, è stato abrogato il contenuto dell'art. 5, comma 1 del decreto del ministero dei Lavori pubblici n. 145/2000 che faceva rientrare nelle "spese generali", da riconoscere all'impresa esecutrice, voci come le spese per opere provvisorie, nonché quelle per l'adeguamento del cantiere alla sicurezza che, invece, già rappresentano costi della sicurezza e che pertanto già in base al punto 4 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008 andavano interamente rimborsate all'impresa.

Con l'abrogazione del riferimento alla quota percentuale della sicurezza viene meno il concetto di **oneri diretti** introdotto dalle linee guida della regione Lombardia del 1999 e confermato dalla determinazione n. 2 del 2001 dell'Avcp.

Di conseguenza, perde senso anche il concetto di **oneri indiretti/speciali** dato l'avvento dei costi/oneri della sicurezza e del relativo elenco, tra l'altro tassativo.

Il venir meno degli oneri diretti dalle somme non soggette a ribasso d'asta incide sul contenuto di un altro importante documento previsto fino all'ultima fase della progettazione esecutiva (vedere art. 33, D.P.R. n. 207/2010): il quadro economico il cui schema è disciplinato, per ora, ancora dall'art. 16 del D.P.R. n. 207/2010.

Rispetto al passato, nel quadro economico validato dal Rup non va più inserita alcuna distinzione tra oneri diretti e oneri indiretti in quanto gli oneri diretti in realtà attinenti ai lavori non rappresentano costi della sicurezza e pertanto confluiscono, rispetto a quanto avveniva in passato,

Box 12

Il sub-appalto nel settore pubblico

Negli appalti pubblici il ricorso al sub-appalto è sottoposto a precise regole autorizzative e limitative per ragioni di trasparenza, efficiente allocazione delle risorse pubbliche e tutela sostanziale dei diritti dei lavoratori delle imprese coinvolte nei lavori di cantiere. Attualmente la materia dei sub-appalti è regolamentata dall'art. 105 del nuovo codice degli appalti pubblici.

nell'importo lavori a base di gara.

Ne discende che nel quadro economico, dopo la voce "importo dei lavori a base d'asta", ne va inserita una unica riguardante "i costi/oneri della sicurezza non soggetti a ribasso" nei termini sopra individuati.

Conseguentemente, se le stazioni appaltanti e, per esse, i tecnici designati coordinatori per la sicurezza continuassero ad agire secondo il metodo di calcolo non più valido della regione Lombardia o dell'Avcp sarebbero non solo **in errore**, ma agirebbero anche **contra legem** e senza possibilità di rimedio, una volta aggiudicata la gara all'impresa migliore offerente e iniziati i lavori perché le somme stanziare per l'opera e quelle da rimborsare all'impresa in quanto sottratte all'importo prima della gara sono ormai cristallizzate e intoccabili.

E ciò a partire dall'8 giugno 2011, dato che per i bandi di gara pubblicati prima di questa data non si pone alcun problema di raccordo con le nuove norme contenute nel punto 4 del D.Lgs. n. 81/2008 perché l'impianto normativo preesistente, sebbene non coerente con le nuove indicazioni del suddetto decreto, legittimava ancora il ricorso alla cosiddetta quota sicurezza e, quindi, il ricorso agli **oneri direttamente ricavati** da ciascuna delle lavorazioni inserite nel computo metrico.

Dopo questa data, che funge da spartiacque, i bandi pubblicati sono viziati e si possono ravvisare del-

le responsabilità a carattere penale per le diverse figure coinvolte nella predisposizione e validazione della stima dei costi della sicurezza in caso di controlli sulla documentazione attinente la sicurezza del cantiere (Psc e con esso la stima dei costi della sicurezza) da parte dell'organo di vigilanza (vedere Box 11).

I costi nei sub-appalti

Si è parlato di costi della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta con riferimento essenzialmente all'impresa affidataria dei lavori, ma, sia negli appalti pubblici (vedere Box 12) sia in quelli privati, è possibile il ricorso a sub-appaltatori.

Ci si domanda allora quale sorte subiscano i costi della sicurezza nel caso in cui il o i sub-appaltatori adoperino apprestamenti o altri mezzi che sono contemplati nella stima dei costi condotta dal coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione.

Le garanzie che il legislatore prevede a tutela dei sub-appaltatori sono simili sia per i cantieri pubblici sia privati. Infatti, si prevede a carico del committente o responsabile dei lavori il compito di «assicurare l'attuazione degli obblighi a carico del datore di lavoro dell'impresa affidataria previsti dall'art. 97 comma 3-bis e 3-ter del D.Lgs. n. 81/2008». Ossia, ove gli apprestamenti, gli impianti e le altre attività di cui al punto 4 dell'Allegato XV sono effettuati dalle imprese ese-

Box 13

Sanzioni per il committente/responsabile dei lavori negli appalti privati e per il Rup in quelli pubblici

Il committente o, laddove incaricato, il responsabile dei lavori, qualora dovesse risultare che l'impresa affidataria non ha corrisposto alle imprese sub-appaltatrici pro quota i costi della sicurezza da loro attuati o nel caso in cui abbia applicato una riduzione indebita sugli stessi, è punito ai sensi dell'art. 157, comma 1, lett. b) con l'arresto da due a quattro mesi o ammenda da 1.096,00 a 5.260,80 euro. La medesima sanzione si applica anche a carico del Rup in virtù dell'art. 10, comma 3, lett. b) del D.P.R. n. 207/2010 negli appalti di lavori pubblici per violazione dell'art. 100, comma 6-bis che richiama il codice degli appalti pubblici, precisamente l'art. 105, comma 14 del D.Lgs. n. 50/2016.

cutrici, l'impresa affidataria corrisponde ad esse senza alcun ribasso i relativi oneri della sicurezza.

Ciò vuol dire che la quota dei costi della sicurezza attuati dall'impresa o dalle imprese subappaltatrici va attribuita *in toto* non già all'impresa affidataria, ma a queste ultime (ripartendola in funzione dell'apporto che ciascuna di esse ha avuto nella sua attuazione).

Al trasferimento, poi, deve provvedere la stessa impresa affidataria dei lavori, mentre il compito di controllo, penalmente sanzionato (vedere Box 13), spetta al committente o responsabile dei lavori, laddove designato.

Quanto appena detto vale anche nel caso degli ulteriori livelli di sub-appalto sempreché i relativi apprestamenti o impianti ecc. rientrino nei costi della sicurezza e siano stati realizzati dalle imprese in questione.

Con ciò emerge chiaramente che i costi della sicurezza costituiscono un *quantum* incompressibile qualsiasi sia il livello di appalto in essere. Il documento contabile emesso dalla stazioni appaltanti che riporta, tra le altre, anche la quota dei costi della sicurezza raggiunta da

riconoscersi all'impresa esecutrice, è il Sal (stato avanzamento lavori). Nella liquidazione dei suddetti costi, all'impresa appaltatrice un ruolo chiave è attribuito al coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione che, a norma del punto 4.1.6 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008, «*deve approvare l'importo relativo ai costi della sicurezza previsto in base allo stato di avanzamento lavori, dopodiché il direttore dei lavori provvederà a liquidarlo all'impresa*».

A dispetto di quanto espressamente indicato per i cantieri privati, per i cantieri di lavori pubblici il D.Lgs. n. 81/2008, all'art. 100, comma 6-bis, secondo periodo, rimanda alla disciplina specifica contenuta nell'attuale art. 105, comma 14 del nuovo codice degli appalti pubblici che prevede che «*[...omissis...] L'affidatario corrisponde i costi della sicurezza e della manodopera, 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, ovvero il direttore dell'esecuzione,*

provvede alla verifica dell'effettiva applicazione della presente disposizione [...omissis...]».

L'art. 10, comma 3, lett. b) del D.P.R. n. 207/2010, per ora ancora vigente^[25], chiarisce poi che deve essere il responsabile del procedimento, nello svolgimento dell'incarico di responsabile dei lavori, a dover verificare al posto della stazione appaltante che «*l'esecutore corrisponda gli oneri della sicurezza, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso*».

Purtroppo, nella quotidianità di cantiere, l'attività di approvazione dell'importo inerente i costi della sicurezza da parte del Cse è lettera morta.

Infatti, la figura del Cse viene sistematicamente soppiantata da quella del direttore dei lavori il quale, se da un lato è vero che ha il compito di provvedere alla liquidazione dell'importo dei costi della sicurezza contenuto all'interno degli stato di avanzamento lavori (Sal), dall'altro «*dimentica*» di subordinarne la liquidazione all'approvazione del Cse, e nemmeno lo informa o ne ascolta il parere in merito alla veri-

[25] Ai sensi dell'art. 31, comma 5 del nuovo codice degli appalti pubblici, l'Anac con proprio atto, da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 50/2016 (19 aprile 2016), definisce una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del Rup. In assenza, si applica l'art. 216, comma 8 del D. Lgs. n. 50/2016, ossia si mantiene in vigore quanto previsto dall'art. 10 del D.P.R. n. 207/2010. Si precisa, infine, che i compiti del Rup legati alla materia della sicurezza, nella bozza di linee guida sottoposta ancora oggi dall'Anac all'attenzione degli stakeholders per osservazioni e valutazioni, non hanno subito alcuna modifica.

fica da lui condotta su come le misure inserite nella stima dei costi della sicurezza sono state effettivamente attuate dall'impresa esecutrice in cantiere.

In ogni caso, l'organo di vigilanza verifica l'attuazione dell'obbligo di versamento dei costi della sicurezza in favore delle imprese sub-appaltatrici richiedendo all'impresa affidataria e alla sub-appaltatrice l'esibizione non solo di apposita autodichiarazione sugli importi erogati e ricevuti, distinti tra importi per lavori e importi per oneri/costi della sicurezza, ma anche la quietanza dell'istituto di credito o postale di avvenuto pagamento delle suddette somme se ricevute in un'unica soluzione.

Individuazione dei costi attraverso alcuni esempi

Per fissare meglio quanto finora detto sul significato delle diverse macrocategorie che costituiscono costi della sicurezza (punto 4.1.1 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008) e per evitare di inserire nella stima voci che in realtà non sono costi bensì oneri aziendali della sicurezza non rimborsabili all'impresa, si è proceduto a elaborare un elenco di voci, stabilendo se e perché sono o meno costi della sicurezza (vedere *Tabella 5*).

Responsabilità del coordinatore e del Rup

La questione più rilevante, nel caso di stima dei costi della sicurezza non conforme alle leggi vigenti, è se e quali responsabilità si configurano in capo al coordinatore per la sicurezza^[26], esecutore materiale del calcolo contrario alle indica-

zioni di legge, e quali in capo al responsabile unico del procedimento (Rup) che, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 50/2016 e degli artt. 9 e 10 del D.P.R. n. 207/2010, ha il dovere di coordinare e verificare la predisposizione dei bandi di gara e, nello specifico, effettuare, prima dell'approvazione del progetto in ciascuno dei suoi livelli, le necessarie verifiche circa la rispondenza dei contenuti dei documenti alla normativa vigente^[27].

E in effetti, tra i documenti presenti e da validare a opera del responsabile unico del procedimento, vi è il quadro economico in cui viene inserito e approvato l'ammontare dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

Nel caso dagli accertamenti condotti si ravvisi una stima non corretta, le responsabilità che si ravvisano sono ben specifiche e diversificate per ciascuna delle due figure.

Per il coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione, quando nominato, si palesa la violazione dell'art. 91, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 81/2008 per aver redatto un Psc che presenta un computo dei costi della sicurezza assolutamente non conforme alle disposizioni di legge data l'esistenza al suo interno degli oneri diretti che, come si è detto, non sono costi della sicurezza e quindi non vanno affatto sottratti dall'importo lavori a base di gara, e degli oneri indiretti in quanto a-specifici rispetto all'elenco tassativo fornito dal legislatore al punto 4.1.2 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008.

L'organo di vigilanza procederà, quindi, nei suoi confronti con il provvedimento di prescrizione ob-

bligatoria ex artt. 20 e seguenti del D.Lgs. n. 758/1994 in cui fisserà un termine entro il quale il tecnico dovrà effettuare un nuovo e diverso calcolo dei costi della sicurezza in linea con la normativa vigente, e informerà senza ritardo dell'ipotesi di reato la procura della Repubblica presso il tribunale competente per territorio. La procedura che si segue è questa: se il tecnico ottempera alla prescrizione, l'ispettore ne darà atto in un apposito verbale denominato "di ottemperanza alla prescrizione obbligatoria" con cui il coordinatore sarà ammesso al pagamento di $\frac{1}{4}$ del massimo dell'ammenda di legge (7.014,40 euro) che corrisponde a 1.753,60 euro.

Infatti, nel caso di specie, per la violazione dell'art. 91, comma 1, lett. a), la sanzione, prevista dall'art. 158, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 81/2008, è dell'arresto da 3 a 6 mesi o dell'ammenda da 2.740,00 a 7.014,60 euro.

Dal momento della notifica del provvedimento di ottemperanza con ammissione al pagamento di $\frac{1}{4}$ dell'ammenda, il contravventore ha a disposizione 30 giorni per effettuare il pagamento della somma con mod. F23.

Si ricorda che le violazioni in materia di sicurezza sul lavoro contenute nel D.Lgs. n. 81/2008 hanno carattere penale in quanto trattasi di reati contravvenzionali puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Ma il procedimento penale rimane sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato, depositata dall'ispettore, nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 del codice di procedura penale e fino

[26] Il coordinatore in questione è, nell'ambito degli appalti pubblici, sempre e soltanto il coordinatore per la progettazione dato che anche nel caso di un'unica impresa appaltatrice dei lavori non ricorrendo i presupposti per la redazione del Psc (e di conseguenza per la nomina del coordinatore), l'Allegato XV al punto 4.1.2. del D.Lgs. n. 81/2008 prevede che l'elaborazione dei costi della sicurezza sia rimessa in capo alla stazione appaltante.

[27] Questi compiti specifici sono espressamente indicati all'art. 10, comma 1, lett. d) e o) del D.P.R. n. 207/2010.

Tabella 5

Individuazione dei costi della sicurezza

N.O.	Descrizione dell'articolo	u.m.	Prezzo	Quantità	Importo	Sono o non sono costi della sicurezza?
S.1.2.0.0	Cartellino di riconoscimento del personale, per il primo mese o frazione.	cademese	11,10	10	111,00	No , non costituisce un costo della sicurezza in quanto l'obbligo per il datore di lavoro di dotare i propri dipendenti della tessera di riconoscimento costituisce adempimento a una precisa disposizione di legge che nulla ha a che vedere con il cantiere e con i rischi interferenziali o particolari di cui all'Allegato XI o quelli elencati al punto 4.2.2. dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008. Rientra pertanto nella categoria degli oneri aziendali della sicurezza .
S1.2.11	PRESENZA GIORNALIERA DI PERSONALE QUALIFICATO. Costo di utilizzo, per la sicurezza dei lavoratori, di personale qualificato, chiamato dall'impresa presso il cantiere (ad esempio: ingegnere strutturista, geologo, medico del lavoro ecc) in circostanze tutte esclusivamente segnalate nel piano di sicurezza e coordinamento (Psc) e indicate come procedure, al fine di monitorare in tempo reale l'evoluzione di lavorazioni particolarmente pericolose (ad esempio: lavorazioni di movimenti terra significativi in situazioni geologiche instabili, montaggio di elementi prefabbricati fuori standard, grandi demolizioni, lavorazioni eseguite in ambienti pericolosi dal punto di vista biologico, chimico, ecc, montaggio di attrezzature sospese o ancorate alle murature esistenti ecc). Per la prima ora o frazione.	ora	44,00	1	44,00	Sì , costituisce costo della sicurezza rientrando all'interno della macrovoce "procedure contenute nel Psc e previste per specifici motivi di sicurezza" Sono compresi: la presenza in cantiere della persona qualificata per la durata della procedura indicata nel Psc al fine di garantire la sicurezza dei lavoratori; l'eventuale procedere dei lavori con le necessarie ulteriori attenzioni e con i tempi effettivamente occorrenti per eseguire la procedura senza rischi, a insindacabile giudizio della persona qualificata, sentito il coordinatore della sicurezza nella fase esecutiva; la registrazione giornaliera della presenza della persona qualifica; l'allontanamento della persona a fine procedura con l'onere aggiuntivo di segnalare i tempi, i modi e la procedura seguiti per quel particolare lavoro. La somma andrà pertanto rimborsata all'impresa.
S1.2.12	Esecuzione di opere edili consistenti in: rimozioni fascia di lattoneria in copertura, rimozione fascia di tegole, rimozione porzione di guaina impermeabilizzante, taglio a misura della testa di tutte le travi in legno sporgenti nel muro compresa esecuzione di trattamento antiparassitario e fungicida superficiale a spruzzo o pennello sulle parti in legno rimanenti a vista, compresa sigillatura.	A corpo	576,00	1	576,00	No , non costituisce un costo della sicurezza ma la descrizione della sintetica delle fasi di lavoro proprie dell'impresa. Si tratta del ciclo produttivo standard dell'impresa che nelle precedenti linee guida della regione Lombardia avrebbe dato luogo all'individuazione del coefficiente K (dallo 0,1 al 5% delle spese generali) ossia al riconoscimento degli "oneri diretti" non più vigente e valido.

Segue Tabella 5

N.O.	Descrizione dell'articolo	u.m.	Prezzo	Quantità	Importo	Sono o non sono costi della sicurezza?
S1.2.1.3	SOLLEVATORE TELESCOPICO FISSO. Costo di utilizzo, per la sicurezza dei lavoratori, di sollevatore telescopico fisso con autista operatore. È compreso il gasolio e l'autista operatore per il funzionamento del mezzo durante l'esecuzione delle fasi specifiche di lavoro; l'allontanamento a fine opera. È inoltre compreso quanto altro occorre per l'utilizzo temporaneo del sollevatore. Misurato a costo orario al fine di garantire la sicurezza dei lavoratori nelle fasi specifiche. Sollevatore telescopico fisso per altezze fino a m. 6,00 e portata massima fino a Kg. 2.300.	ora	55,00	10	555,00	No , non costituisce mai un costo della sicurezza bensì un onere aziendale quindi non va inserito nella stima. Si tratta infatti di macchina espressamente dedicata alla produzione al pari delle centrali ed impianti di betonaggio, betoniere, macchine movimento terra, macchine movimento terra speciali e derivate, seghe circolari, piegaferri, impianti elettrici di cantiere, impianti di adduzione di acqua, gas ed energia di qualsiasi tipo, impianti fognari. È in sintesi una macchina strumentale all'esecuzione della lavorazione da parte dell'impresa appaltatrice. Tra l'altro il sollevatore telescopico è catalogabile come attrezzatura e le attrezzature non sono affatto ricomprese tra le macrovoce dei costi della sicurezza, in nessun caso. Sono invece costi della sicurezza tutti gli "apparecchiamenti" necessari alla sua installazione ed uso in sicurezza (ad esempio la delimitazione temporanea dell'area di stazionamento del mezzo e la relativa cartellonistica di sicurezza). Salvo il caso limite detto sopra della macchina altamente tecnologica richiesta al posto di una macchina standard.
S1.2.1.4	GRU A TORRE. Costo di utilizzo, per la sicurezza dei lavoratori, di gru a torre. Il costo orario da computare per la sicurezza, in relazione al tipo di gru, è limitato al tempo occorrente per il montaggio, lo smontaggio e le verifiche straordinarie dell'attrezzatura. Sono compresi: l'uso per la durata delle fasi di montaggio, smontaggio e verifiche straordinarie; il documento che indica le caratteristiche tecniche e le istruzioni per il montaggio, lo smontaggio, l'uso e la manutenzione; l'accatastamento e lo smaltimento a fine opera.	ora	10,40	50,00	520,00	Valgono le stesse considerazioni fatte sopra per il carrello semovente a braccio telescopico. Non è un costo della sicurezza , bensì un onere aziendale quindi non va computato. Si sta riscontrando in cantiere la tendenza a inserire la macchine o attrezzature all'interno della voce "Procedure contenute nel Psc e previste per specifici motivi di sicurezza" facendole valere come costo della sicurezza rimborsabile all'impresa. In realtà si tratta di un'interpretazione non corretta giacché il costo di una procedura si traduce nel costo orario della mano d'opera necessaria per l'attuazione o la verifica di particolari modalità o sequenze stabilite nel Psc per eseguire un determinato lavoro o operazione in sicurezza non nelle attrezzature per eseguirlo

Segue Tabella 5

N.O.	Descrizione dell'articolo	u.m.	Prezzo	Quantità	Importo	Sono o non sono costi della sicurezza?
						(partecipazione alle riunioni di coordinamento, supervisione dei preposti per particolari lavorazioni, ausilio di addetti per manovre di automezzi in spazi limitati, verifiche di controllo finalizzate alla sicurezza per ponteggi, scavi ecc.).
S1.2.1.5.	PULIZIA DEI LOCALI A SERVIZIO DEL CANTIERE. Costo per la pulizia dei locali a servizio del cantiere (ufficio, spogliatoio, mensa, bagno ecc). Sono compresi: il mantenimento costante delle condizioni di igiene dei locali, la pulizia di fondo settimanale. È inoltre compreso quanto altro occorre per mantenere i locali puliti e igienicamente salubri. Misurato alla settimana o frazione, previa visita del coordinatore della sicurezza (o suo delegato ricompreso nell'ufficio di direzione lavori), per assicurare la corretta organizzazione del cantiere.	Sett.	72,00	22,00	1.584,00	Sì costituisce un costo della sicurezza. Tra i costi della sicurezza vanno ricompresi, infatti, anche i costi di riscaldamento/condizionamento, pulizia e manutenzione dei baraccamenti di cantiere. Lo ha chiarito con l'interpello n. 25/2014 del 4 novembre 2014 la commissione degli interpellati. Nel concetto di baraccamenti rientrano i locali di servizio del cantiere (<i>gabinetti; locali per lavarsi; spogliatoi; refettori; locali di ricovero e di riposo; dormitori</i>).
S1.2.1.6.	Assistenza al sopralluogo del coordinatore per l'esecuzione da parte del direttore tecnico di cantiere (Dtc). Compilazione del programma settimanale dei lavori da parte dello stesso Dtc.	ora	79,00	54	4266,00	No , non costituisce una voce di costo della sicurezza ma un onere aziendale della sicurezza. Infatti le attrezzature per primo soccorso citate tra i "mezzi e servizi di protezione collettiva (lett. c) punto 4.1.1. dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008" non comprendono il pacchetto o la cassetta di pronto soccorso che sono di stretta competenza dell'impresa bensì quelle attrezzature previste nel Psc per garantire il recupero ed eseguire eventuali interventi immediati come il trasporto di lavoratori infortunati (ad esempio, barelle, attrezzature per il recupero da luoghi ristretti o confinati, bombole di ossigeno ecc.).
S1.2.1.7	Valigetta con materiale di pronto soccorso dotata di supporto per attacco a parete per interventi sul luogo di lavoro	cad	60,49	1	60,49	No, non costituisce una voce di costo della sicurezza ma un onere aziendale della sicurezza. Infatti le attrezzature per primo soccorso citate tra i "mezzi e servizi di protezione collettiva (lett. c) punto 4.1.1. dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008" non comprendono

Segue Tabella 5

N.O.	Descrizione dell'articolo	u.m.	Prezzo	Quantità	Importo	Sono o non sono costi della sicurezza?
						il pacchetto o la cassetta di pronto soccorso che sono di stretta competenza dell'impresa bensì quelle attrezzature previste nel Psc per garantire il recupero ed eseguire eventuali interventi immediati come il trasporto di lavoratori infortunati (ad esempio, barelle, attrezzature per il recupero da luoghi ristretti o confinati, bombole di ossigeno ecc.).
S1.2.1.8	Estintori carrellati a CO ₂ omologato (D.M. 20 dicembre 1992), compresa manutenzione periodica prevista. Nolo per mese o frazione.	cad	24,46	3	73,38	Sì , costituisce costo della sicurezza. Si rammenta che i mezzi estinguenti espressamente inseriti tra i mezzi e servizi di protezione collettiva di cui al punto 1.4 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008. Tali elenchi, inoltre, poiché indicativi e non esaurienti, possono essere integrati dal coordinatore per la progettazione o dal committente con ulteriori "misure preventive e protettive" purché assimilabili a questi. È ovvio che i mezzi estinguenti se computati come voce separata non debbono poi ritrovarsi anche all'interno della voce di costo degli impianti antincendio.
S1.2.1.9	TETTOIA DI PROTEZIONE. Costo di utilizzo, per la sicurezza dei lavoratori, di tettoia (solido impalcato) di protezione dalla caduta di oggetti dall'alto, dell'altezza massima di m 3,00, fornita e posta in opera. Sono compresi: l'uso per la durata delle fasi di lavoro che lo richiedono; il montaggio con tutto ciò che occorre per eseguirlo (giunto tubo per i sostegni verticali, per quelli orizzontali e per i diagonali di stabilizzazione, tavole di legno dello spessore minimo di cm 5, i collegamenti tra giunto tubo e tavole che garantiscano la stabilità e la resistenza meccanica); lo smontaggio; la manutenzione durante tutto il periodo dell'utilizzo della protezione.	mq	13,70	8	109,60	Sì , costituisce un costo della sicurezza in quanto rientra nella voce "apprestamenti" che comprende anche gli impalcati.

Segue Tabella 5

N.O.	Descrizione dell'articolo	u.m.	Prezzo	Quantità	Importo	Sono o non sono costi della sicurezza?
S1.2.1.10	Imprevisti eventualmente richiesti dal coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione	A corpo	1660,00	1	1660,00	<p>No, non costituisce un costo della sicurezza. Si ricorda che l'elenco delle voci che costituiscono costi della sicurezza è tassativo come confermato dalla determinazione dell'Avcp n. 4/2006 e gli "imprevisti" non sono affatto contemplati ragion per cui è escluso che vi possono far parte. Altresì, non bisogna sottovalutare che i costi della sicurezza sono somme sottratte dall'importo lavori per cui bisogna fare attenzione a come vengono gestiti e spesi i soldi soprattutto se di derivazione pubblicistica come nel caso di lavori pubblici altrimenti si può incorrere in rilievi per mala gestione e carenza di trasparenza da parte degli enti preposti al controllo (Corte dei conti <i>in primis</i>).</p> <p>Inoltre, altro principio da seguire nella stima è che i costi che vanno inseriti nel computo sono solo quelli che effettivamente si trasformano in misure protettive realizzate per il cantiere oggetto dei lavori spettando solo al coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione il compito di verificarlo.</p> <p>Diversamente, si mortificherebbe la funzione di tutela rinforzata dei lavoratori per scopi dal carattere quantomeno oscuro o ambiguo.</p>

al momento in cui il pubblico ministero riceve, sempre dal funzionario ispettivo, una delle comunicazioni di cui all'art. 21, commi 2 e 3 del D.Lgs. n. 758/1994, ossia la comunicazione di ottemperanza con o senza pagamento dell'ammenda o di mancata ottemperanza.

Scaduto il termine per provvedere al pagamento, l'organo di vigilanza comunica nel termine successivo di 120 giorni al pubblico ministero l'adempimento alla prescrizione,

nonché l'eventuale pagamento della predetta somma. Invece, quando risulta l'inadempimento alla prescrizione, se ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione.

Nel primo caso (ottemperanza alla prescrizione e pagamento della sanzione), la contravvenzione si estingue e il pubblico ministero chiede l'archiviazione del procedi-

mento penale rimasto finora sospeso.

Nell'ipotesi, invece, di ottemperanza senza pagamento o di non ottemperanza alla prescrizione, una volta ricevuta la relativa comunicazione dall'organo di vigilanza, il procedimento penale riprende il suo corso e il pubblico ministero chiederà al giudice per le indagini preliminari di procedere nei confronti della persona fisica del trasgressore emanando gli

atti di competenza^[28].

Se, invece, il coordinatore non è un libero professionista, ma un tecnico dipendente dell'amministrazione appaltante, designato coordinatore con apposita determina del responsabile dell'unità organizzativa, questi viene a rivestire il particolare ruolo di pubblico ufficiale^[29] in quanto viene a esercitare una pubblica funzione amministrativa.

In questa veste, se si dimostra che ha predisposto intenzionalmente la stima dei costi della sicurezza secondo il metodo di calcolo non più valido dell'Avcp per procurare all'impresa aggiudicatrice un ingiustificato vantaggio patrimoniale consistente nella corresponsione a titolo di rimborso di somme quali gli oneri diretti che invece si sarebbero dovuti mantenere all'interno dell'importo destinato ai lavori, si palesa a suo carico il reato di abuso d'ufficio di cui dall'art. 323 del codice penale (vedere Box 14).

E dato altresì che è il Rup a valida-

re il quadro economico, finalizzato tra l'altro a distinguere le somme a base di gara da quelle per costi della sicurezza sottratte alle prime, si può ben ravvisare a suo carico, in concorso col coordinatore, il reato di abuso d'ufficio, salvo che nel corso delle indagini risulti provata la sua buona fede ed estraneità ai fatti^[30].

Una diversa condotta criminosa si potrebbe configurare se il Rup, nella sua veste di pubblico ufficiale, facesse pressioni indebite sul coordinatore per la sicurezza per la progettazione al fine di indurlo ad adottare il metodo di calcolo degli oneri non più legale allo scopo di far ottenere un'ingiusta utilità o vantaggio economico all'impresa.

Il reato commesso in questa ipotesi, sarebbe allora di induzione indebita disciplinato all'art. 319-quater del codice penale.

In esso sarebbe coinvolto, in misura inferiore, anche il coordinatore che ha ceduto alle pressioni indebite

del Rup (vedere Box 15).

In sintesi, applicando il metodo non più in vigore dal 2011, si può mettere intenzionalmente in piedi un artificio contabile, che appare senz'altro regolare per occhi non competenti, volto a consentire di distrarre somme pubbliche per pagare due volte all'impresa gli apprestamenti di sicurezza determinando così un'appropriazione indebita in favore di quest'ultima. Come?

Lo si ribadisce: da un lato, attraverso gli oneri diretti stimati per ogni singola lavorazione inserita nel computo metrico che possono arrivare fino a un 5% delle spese generali (variabili a loro volta dal 13 al 17% dell'importo totale), dall'altra attraverso gli oneri della sicurezza con cui si pagano per intero all'impresa sempre gli stessi apprestamenti e in generale le misure di prevenzione e protezione elencate al punto 4.1.1. dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008.

Se, ad esempio, su un importo ini-

[28] Nel caso dei reati contravvenzionali, il pubblico ministero, avendo la possibilità di applicare direttamente solo una pena pecuniaria, presenta al giudice per le indagini preliminari richiesta motivata di emissione del decreto penale di condanna (regolato dagli artt. 459-464 del codice di procedura penale). Nel termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto, l'imputato, personalmente o a mezzo del difensore eventualmente nominato, possono proporre opposizione mediante dichiarazione ricevuta nella cancelleria del giudice per le indagini preliminari che ha emesso il decreto oppure nella cancelleria del tribunale o del giudice di pace del luogo in cui si trova l'opponente. Con l'opposizione devono essere chiesti, a pena di inammissibilità, i riti alternativi dell'oblazione, del patteggiamento o del giudizio abbreviato; in caso di mera opposizione si avrà il giudizio immediato. I riti richiesti con l'opposizione vengono vagliati dal giudice per le indagini preliminari, mentre il giudizio immediato spetta al tribunale dibattimentale, sempre dopo aver revocato (anche implicitamente) il decreto penale di condanna opposto.

[29] L'art. 357 del codice penale dispone che «agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali, coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa». Agli stessi effetti, come disposto dal comma 2 dell'art. 357 novellato dalla legge n. 86/1990 e successivamente modificato dalla legge n. 181/92, «è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi». Dalla lettura della norma, pertanto, si evince che la qualifica di pubblico ufficiale va attribuita a tutti quei soggetti che «concorrono a formare la volontà di una pubblica amministrazione; coloro che sono muniti di poteri: decisionali; di certificazione; di attestazione» (Cass. pen. n. 148796/1981). Bisogna dire però che nel corso degli anni l'orientamento della giurisprudenza piuttosto che legare lo status di pubblico ufficiale al ruolo formale svolto dal soggetto all'interno dell'amministrazione pubblica (come quello dell'impiegato statale), alla sua funzione. La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che è ormai «irrilevante la qualifica formale della persona all'interno dell'amministrazione» (Cass. pen. n. 172198/1985) e che può essere considerato pubblico ufficiale anche «chi concorre in modo sussidiario o accessorio all'attuazione dei fini della pubblica amministrazione, con azioni che non possano essere isolate dal contesto delle funzioni pubbliche» (Cass. pen. n. 172191/1985). In questi termini, però, anche il tecnico esterno, quindi anche il coordinatore per la sicurezza libero professionista, incaricato di svolgere determinate funzioni pubbliche per la durata dei lavori dell'opera, dati i poteri che esercita per conto della stazione appaltante, sarebbe classificabile come pubblico ufficiale (n.d.A.). Fonte: La nozione di "pubblico ufficiale" (www.StudioCataldi.it).

[30] Potrebbe avvenire, infatti, che il Rup non sia indagato in quanto risulta dal contesto fattuale, dai rapporti personali intercorsi tra l'imprenditore e il funzionario che svolge il ruolo di coordinatore per la sicurezza nel cantiere o da altri dati di contorno che in realtà vi era collusione soltanto tra questi ultimi volta a far ottenere attraverso questo metodo di stima degli oneri della sicurezza introiti superiori al dovuto all'impresa. Si tratta, in ogni caso, di indagini più complesse che richiedono maggiori approfondimenti e che travalicano i confini della materia della salute e sicurezza sul lavoro in quanto per essi non è possibile applicare la procedura prescrittiva. In questo caso, una volta venuta a conoscenza dei fatti che costituiscono reato, la procura competente per territorio ricorre a ulteriori mezzi di indagine (intercettazioni ecc.) con il coinvolgimento degli apparati di polizia giudiziaria (Arma dei carabinieri, Guardia di finanza ecc.).

Box 14

Il reato di abuso d'ufficio

Secondo l'art. 323, comma 1 del codice penale «Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, **è punito con la reclusione da uno a quattro anni**».

*Di qui la rilevanza del fatto che il tecnico coordinatore rivesta o meno la qualifica di pubblico ufficiale in quanto l'abuso d'ufficio può essere commesso soltanto da un **pubblico ufficiale**, ovvero, a seguito della novella introdotta dalla legge n. 86/1990, da un **incaricato di pubblico servizio**.*

Gli altri elementi necessari perché si configuri questo reato sono per il caso che qui si tratta:

1) occorre anche che la condotta che perpetrì l'abuso sia compiuta durante lo svolgimento delle funzioni o del servizio;

*2) il delitto può dirsi **integrato solo**, allorquando il pubblico ufficiale procuri a sé o ad altri un **ingiusto vantaggio patrimoniale** rappresentato da qualsiasi vantaggio suscettibile di valutazione economica (in questo caso si tratta di somme di denaro percepite dall'impresa a titolo di costi della sicurezza quando invece costi non sono e dovevano rientrare nell'importo a base d'asta);*

*3) il **vantaggio patrimoniale** è avvenuto con violazione di norma di legge o di regolamento il che ha leso i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, oltre a quello di trasparenza dell'azione amministrativa;*

4) infine, l'elemento più importante è l'intenzionalità del dolo ossia l'evento di danno o quello di vantaggio è voluto e realizzato dal pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio come obiettivo immediato e diretto della sua condotta.

ziale a disposizione della stazione appaltante pari a 700.000,00 euro (opere di ampliamento di un ospedale), il coordinatore ha individuato per oneri diretti 70.000 euro e per oneri indiretti/specifici altri 15.000 euro, si tratta di 85.000 euro che sono sottratti dal suddetto importo per essere rimborsati all'impresa per apprestamenti, armature, e in generale misure di prevenzione quando in realtà gli oneri diretti non costituendo costo della sicurezza non andavano affatto sottratti dalla cifra a base di gara. Per cui alla fine si tratta di denaro pubblico (70.000 euro) che viene conferito all'impresa quando andava invece aggiunto all'importo lavori e soggetto a ribasso d'asta (base d'asta non più 700.000, ma 770.000 euro). Quindi, in sostanza, si tratta di somme sottratte alla disponibilità della stazione appaltante che potevano essere utilizzate

per coprire i costi di ulteriori opere evitando di chiedere ulteriori finanziamenti pubblici per il prosieguo dei lavori.

Si potrebbe obiettare che rifacendo i calcoli e sostituendo agli oneri diretti e indiretti i costi della sicurezza la questione si potrebbe ridurre a una mera operazione contabile per cui l'importo destinato all'impresa non cambierebbe. Quindi, eliminando l'importo per oneri diretti e ampliando la gamma delle voci costituenti oneri indiretti, si può far rientrare dalla finestra quanto uscito dalla porta.

La questione, però, non è così semplice come vuol farsi credere, primo perché i costi della sicurezza vanno ricavati da prezziari e non si inventano dalla sera alla mattina, inoltre, devono essere individuati tra le specifiche voci contenute nel punto 4.1.1 dell'Allegato XV senza ampliamenti di comodo tenuto

conto dell'interpretazione autentica fornita da Itaca nelle linee guida 2006 e avallata dall'Avcp con la determinazione n. 4/2006. Altresì, vanno calcolati in funzione delle effettive esigenze del cantiere, il che significa che le voci contenute nel computo devono poi trovarsi concretamente adottate in cantiere altrimenti si tratta di spese fantasma mai sostenute dall'impresa.

In ogni caso, questo "ravvedimento" della stazione appaltante è possibile per i bandi di gara che non sono ancora stati pubblicati e di cui non si è svolta né è stata aggiudicata la gara pubblica giacché si è ancora in tempo per rivedere eventuali non conformità degli atti adeguandoli alle indicazioni di legge.

Ma laddove c'è stata già l'aggiudicazione, e i lavori sono iniziati e in corso da parte dell'impresa vincitrice dell'appalto cosa può accedere? Senz'altro l'atto amministrativo che

Box 15

Il reato di induzione indebita

L'art. 319-quater del codice penale afferma che «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a otto anni». Mentre colui che cede alle pressioni è punito con la reclusione fino a tre anni.

In merito, è intervenuta la sentenza n. 12228 del 14 marzo 2014 delle sezioni unite penali della Cassazione la quale ha stabilito che per aversi induzione «è necessario che l'abuso del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio si concretizzi in un'attività di suggestione, persuasione, pressione morale, così che l'indotto conserva un margine più ampio di autodeterminazione giacché la sua acquiescenza alla richiesta di prestazione indebita si spiega nella prospettiva di un tornaconto personale, il che lo rende non una vittima, ma un coautore del reato, e come tale punibile». Se invece l'abuso del pubblico ufficiale consiste nella minaccia di un male ingiusto allora il reato sarebbe di concussione (art. 317 del codice penale) punito con la reclusione da 6 a 12 anni.

Fonte: Concussione. I paletti della Cassazione, www.guidaaldiritto.ilsole24ore/dirittopenale2014.com

contiene la stima errata (il computo metrico degli oneri diretti e indiretti e il quadro economico che la fa propria), indipendentemente dalla posizione psicologica (dolosa o colposa) del soggetto agente, è viziato e annullabile per violazione di legge (vedere Box 16) a opera delle altre ditte partecipanti alla gara in quanto portatrici di un interesse legittimo all'imparzialità e al buon andamento dell'azione amministrativa. Per cui si fa leva sul contenuto illegittimo dell'atto in contrasto con l'ordinamento giuridico, in particolare con le indicazioni contenute negli artt. 16 e 34 del D.P.R. n. 207/2010 e punto 4.1.1 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008. I rimedi esperibili per far perdere efficacia all'atto sono due, entrambi di natura amministrativa:

1) le imprese contro-interessate dovrebbero presentare, entro 60 giorni da quando hanno avuto conoscenza dell'atto illegittimo, ricorso amministrativo al Tar (tribunale amministrativo regionale) competente per territorio. In tal caso, se vi è accoglimento della domanda e la sentenza diventa irrevocabile^[31], l'atto amministrativo perde efficacia fin dal momento in cui è stato predisposto (retroattivamente), inficiando così l'intera gara. Essa andrà quindi nuovamente organizzata redigendo una stima dei costi della sicurezza conforme alle disposizioni di legge;

2) d'ufficio a opera della stessa stazione appaltante che ha emanato l'atto viziato.

In merito al secondo rimedio appena enunciato, l'attuale art. 21-no-

nies della legge n. 241/1990 afferma che il presupposto per la revoca in "autotutela" dell'atto amministrativo illegittimo da parte della stazione appaltante è l'interesse pubblico, ma fissa un termine non superiore a diciotto mesi per disporla. Tuttavia, mentre nel primo caso la gara viene rinnovata a seguito della superiore statuizione del giudice a cui tutti si devono conformare, nel secondo caso la norma pone delle condizioni di cui la stazione appaltante non può non tenerne conto quando procede alla revoca, soprattutto se le opere sono iniziate: a) gli interessi dei destinatari e dei controinteressati, in special modo dell'impresa aggiudicatrice ed esecutrice dei lavori, che sicuramente subisce un danno da questa decisione per cui chiederà attraverso le vie

[31] A dire il vero ai sensi dell'art. 33 della legge n. 1034/1971 la sentenza del Tar che decide su un ricorso è immediatamente esecutiva. Quindi, fatto salvo il caso di accoglimento dell'istanza di sospensione della sentenza del Tar, deciso dal Consiglio di Stato nella prima udienza successiva al deposito del ricorso, l'amministrazione è tenuta a dare subito esecuzione alla sentenza, adottando tutti i comportamenti e gli atti necessari per portare a compimento quanto disposto nella sentenza di primo grado. Invece, la sentenza diventa irrevocabile se la stazione appaltante soccombente lascia decorrere il termine di 60 giorni dalla notifica della sentenza del Tar senza proporre appello al Consiglio di Stato, ovvero se il Consiglio di Stato, nel giudizio d'appello, conferma la decisione del giudice amministrativo di primo grado, stabilendo che la stima dei costi così come redatta è in contrasto con elementi normativi essenziali per cui va rielaborata. In questo caso trattandosi dell'ultimo grado della giustizia amministrativa la sentenza non è più passibile di ulteriore impugnazione per cui si dice irrevocabile o passata in giudicato.

legali di essere indennizzata; b) la non retroattività della revoca per cui gli effetti dell'atto sono mantenuti e validi fino al momento in cui è intervenuta la revoca; c) rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo in capo all'autore dell'una e dell'altro. Si profila, infatti, a carico del Rup e/o del coordinatore per la sicurezza, che siano dipendenti o meno della stazione appaltante^[32], anche un'ipotesi di danno erariale (vedere Box 17) ossia una diminuzione delle risorse pubbliche sofferto dall'erario (dallo Stato) a causa dell'errore amministrativo-contabile commesso (danno diretto), nonché una perdita di denaro (danno emergente) a seguito del contenzioso che è scaturito dalla revoca dell'atto illegittimo (danno indiretto).

In ogni caso i due rimedi, ancor prima delle altre ipotesi di responsabilità, portano al fermo lavori e innescano lunghe controversie giuridiche.

Pertanto, è decisamente meglio non incorrere in svarioni e conformarsi alle direttive di legge producendo una stima dei costi della sicurezza valida e corretta.

Il prezzario del Cpt di Roma

Per aiutare il tecnico nell'individuazione dei costi della sicurezza è stato elaborato, ed è continuamente aggiornato dal Cpt di Roma, un prezzario relativo ai costi della sicurezza in edilizia (aggiorn-

Box 16

La violazione di legge

Nel diritto amministrativo la violazione di legge è data dalla difformità dell'atto amministrativo rispetto alle norme di legge ed è uno dei motivi per cui si può ottenere dalla giustizia amministrativa l'annullabilità dell'atto stesso. Ai sensi dell'art. 21-octies della legge n. 241/1990 che regola le norme sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, i vizi di legittimità dell'atto amministrativo oltre alla violazione di legge sono l'eccesso di potere e l'incompetenza.

namento 2012).

Il pregio assoluto di questo elaborato, rispetto a tutti gli altri prezzari in circolazione, è quello di essere incentrato solo sui costi della sicurezza di cui al punto 4.1.1. dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008 e di avere come unico scopo quello di dare voce, forma e definizione alle macrovoci ivi contenute che, come si è visto, non sempre sono di facile lettura. Il prezzario segue passo passo le orme del paragrafo 4.1.1. del D.Lgs. n. 81/2008 citato.

Ciò significa che per ogni macrovoce che costituisce costo della sicurezza secondo il D.Lgs. n. 81/2008 ne viene delineato il significato e poi immesse le voci che rientrano in quella macrovoce con il suo prezzo unitario.

Invece, tutti gli altri prezzari, come quello della regione Lombardia 2011, hanno un difetto di fondo: il loro scopo principale è quello di individuare il prezzo unitario dei materiali per l'edilizia e l'impiantistica per cui costituiscono un valido stru-

mento per il progettista o l'impresa che deve redigere un computo metrico, ma non per il coordinatore che invece ha l'obiettivo di stimare compiutamente i costi della sicurezza che lì invece sono trattati solo incidentalmente.

Tornando al prezzario della regione Lombardia, in esso esiste una sola sezione (M) dedicata alla sicurezza in cui si calcolano i soli prezzi unitari delle opere provvisoriale, segnaletica e alcune tipologie di Dpi senza prendere in considerazione le altre macrovoci di cui al punto 4.1.1 dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008.

Ne deriva che al di là dei prodotti suddetti, appunto Dpi, segnaletica e apprestamenti, non c'è più nulla che parla di costi della sicurezza in quel prezzario, anche se i costi non si limitano solo a queste voci.

Questa povertà di soluzioni e la marginalizzazione che in questo modo subiscono i costi della sicurezza si riversa sulla qualità delle relative stime. Ma la responsabilità non si

[32] Infatti, rispetto ai soggetti denunciabili, e quindi sottoponibili al giudizio della Corte dei Conti per danno erariale, va ricordato che possono essere convenuti davanti al giudice contabile non soltanto i dipendenti o gli amministratori pubblici, ma anche soggetti che siano legati da un rapporto di servizio "in senso lato" con la pubblica amministrazione: rapporto che si configura tutte le volte che una persona fisica o giuridica venga inserita, a qualsiasi titolo, nell'apparato organizzativo pubblico e venga investita, sia autoritativamente sia convenzionalmente, dello svolgimento di attività rette da regole proprie dell'azione amministrativa, e divenga, in questo modo, partecipe dell'attività della pubblica amministrazione: si pensi al professionista privato nominato direttore dei lavori o collaudatore in un appalto pubblico o appunto coordinatore per la sicurezza. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, legge n. 20/1994, la responsabilità amministrativo-contabile del soggetto che agisce per conto della Pa è personale e non si estende, in caso di morte di quest'ultimo, ai suoi eredi salvo il caso di indebito arricchimento del dante causa. Vedere Corrado Croci, sost. proc. gen. Corte dei Conti, procura regionale per il Piemonte, L'obbligo di denuncia del danno erariale, pag. 6.

Box 17

Il danno erariale

La giurisdizione in materia di responsabilità amministrativo contabile è attribuita alla Corte dei conti che la esercita attraverso le sezioni giurisdizionali regionali, che giudicano in primo grado e le sezioni giurisdizionali centrali di appello, che giudicano in secondo grado.

L'azione di responsabilità amministrativa è intestata al pubblico ministero presso la Corte dei conti ed è un'azione obbligatoria e viene promossa d'ufficio sulla base di una notizia danni che può essere assunta sulla base della denuncia trasmessa dall'Amministrazione o a seguito di segnalazioni inviate da singoli cittadini, nonché di notizie pubblicate dagli organi di stampa.

Il danno erariale si distingue in:

- diretto, se è cagionato direttamente dal soggetto responsabile all'amministrazione pubblica;
- indiretto, se, invece, è cagionato ad un terzo che l'amministrazione pubblica ha dovuto risarcire.

Il danno risarcibile in sede contabile deve avere i requisiti della certezza, dell'attualità e della concretezza. Ciò significa che il danno è certo, nel momento in cui la sottrazione patrimoniale si sia in tutti i suoi componenti verificata realmente, è attuale, quando esista realmente sia al tempo della proposizione della domanda che al tempo della conclusione, ed è concreto allorquando la perdita economico-patrimoniale non sia solamente presupposta ma si sia effettivamente tradotta in realtà. Il danno, dunque, deve essere certo, effettivo e attuale.

Fonte: M. Iaselli, Il danno erariale, 15 gennaio 2013, www.altalex.com.

Il comma 2 dell'art. 1 della legge n. 20/1994 che contiene le disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti fissa il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale in cinque anni «decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso».

La giurisprudenza prevalente della Corte dei conti, ribadita dalle sezioni riunite con sentenze n. 5/2007/Qm del 19 luglio 2007 e n. 14/2011/Qm, ha chiarito che non è sufficiente a dare inizio al periodo prescrizione il semplice compimento della condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, ma occorre anche la verifica dell'effetto lesivo di detta condotta, in particolar modo nelle ipotesi in cui gli elementi costitutivi del fatto dannoso, e cioè l'azione/omissione e l'effetto lesivo, siano temporalmente ascrivibili a periodi diversi. In sintesi, se il danno subito dall'amministrazione è indiretto il termine decorre dal momento in cui l'ente soccombente in giudizio paga l'indennizzo all'impresa vincitrice che si è vista annullare la gara (n.d.A.).

Fonte: E. Michetti, Il computo del termine di prescrizione, commento alla sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Veneto del 16 dicembre 2014, www.gazzettamministrativa.it.

può addebitare al coordinatore, lasciato solo nell'arduo compito di decifrare il significato delle singole macrovoci che costituiscono i costi, bensì nell'assenza di un prezzario specifico, pienamente aderente alla tematica.

Questa lacuna è stata colmata col prezzario del Cpt di Roma

Infatti, prima del prezzario *de quo*, se un coordinatore voleva individuare, anche facendo ricorso a un qualsiasi altro prezzario (non solo della regione Lombardia, ma di qualsiasi altra regione, comune,

provincia o camera di commercio d'Italia), quali fossero le possibili voci di costo di sicurezza rientranti nella macrovoce «**procedure contenute nel Psc e previste per specifici motivi di sicurezza**» [lett. e), punto 4.1.1. dell'Allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008] non avrebbe trovato alcuna risposta salvo provvedere a interpretarne il significato per proprio conto e a proprio modo.

Ora, con l'ausilio del prezzario del Cpt di Roma, la troverebbe con associate le voci che vi fanno parte e i relativi prezzi unitari, voci che può

integrare con altre una volta che ne ha inteso il significato.

Dalla lettura del prezzario del Cpt di Roma relativo a questa macrovoce si evince, ad esempio, che con essa si intende il costo orario della manodopera necessaria all'attuazione della particolare modalità di lavoro (ritenuta più sicura dal coordinatore per la sicurezza rispetto a quella standard).

Seguono, come si è detto, delle voci di costo orario (vedere *Tabella 6*).

È evidente come la comprensione del contenuto di questa proposizio-

Tabella 6

Voci di costo orario			
Num. ord.	Descrizione	U.m.	Costo orario
1.05.1	Decespugliamento di vegetazione arbustivo-erbacea di tipo infestante , eseguito a regola d'arte con idonei mezzi meccanici, senza l'asportazione degli apparati radicali, compresa l'asportazione del materiale di risulta e trasporto in discarica o altro luogo indicato.	mq	€ 0,68
1.05.3	Decespugliamento di vegetazione arbustivo-erbacea di tipo infestante , eseguito a regola d'arte con idonei mezzi meccanici, con l'asportazione degli apparati radicali, compresa l'asportazione del materiale di risulta e trasporto in discarica .	mq	€ 1,22
1.05.5	Decespugliamento selettivo di area boscata e non , invasa da vegetazione arbustivo-erbacea infestante (rovi, canne, ortica, ecc.), in aree di qualsiasi natura e pendenza e con copertura terreno superiore al 50%, con salvaguardia delle presenze naturali e della eventuale rinnovazione arborea ed arbustiva naturale, con raccolta e trasporto in discarica dei materiali di risulta .	mq	€ 0,91
1.05.8	Eliminazione selettiva di vegetazione infestante arborea (tipo Robinia p. e Ailanthus spp.), con diametri inferiori ai 0,15 cm., arbustiva ed erbacea, mediante l'impiego di attrezzature meccaniche minori e di mezzi pesanti, compresa l'asportazione del materiale di risulta e trasporto in discarica, con eliminazione dell'apparato radicale .	mq	€ 1,71
1.05.9	Innaffiamento antipolvere eseguito con autobotte . Nolo autobotte con operatore comprensivo di consumi ed ogni altro onere di funzionamento. Costo orario.	ora	€ 177,04
1.05.11	Localizzazione e bonifica delle aree mediante ricerca superficiale di eventuali ordigni esplosivi , eseguita da tecnici specializzati fino a profondità prescritta dal reparto infrastrutture dell'esercito italiano di competenza mediante perforazione a tratte successive. Compreso l'onere per il trasporto ed impianto delle attrezzature, la segnalazione di eventuali ritrovamenti alle autorità competenti, la sorveglianza, l'assistenza e quanto altro occorre per eseguire l'intervento in sicurezza e nel rispetto delle vigenti normative.	mq	€ 0,65
1.05.12	Riunione di coordinamento fra i responsabili delle imprese operanti in cantiere e il coordinatore per l'esecuzione dei lavori , prevista all'inizio dei lavori e di ogni nuova fase lavorativa o introduzione di nuova impresa esecutrice. Costo medio pro-capite per ogni riunione.	ora	€ 203,26
1.05.14	Verifiche, sorveglianza o segnalazione di lavori con operatore per ora di effettivo servizio.	ora	€ 33,50

ne consenta al coordinatore di individuare quando e cosa riconoscere con questa espressione.

Ad esempio, nel caso della posa dei solai dal basso la procedura prevede una revisione dei costi rispetto alla posa dei solai dall'alto, attribuibili a una serie di fattori che incidono sui tempi complessivi di realizzazione dei solai quali l'approvvigionamento pignatta per pignatta dal basso anche se ha l'innegabile vantaggio di eliminare il rischio di caduta dall'alto. Inoltre, questa procedura richiede per tutto il tempo della posa del sola-

io l'impiego di due trabattelli o di ponti su cavalletti regolamentari. Così, nell'ipotesi della realizzazione di una palazzina di mq 500, i costi della sicurezza ulteriori per la realizzazione del solaio dal basso con ponti su cavalletti saranno quelli indicati nella *Tabella 7*.

Si precisa, a scanso di equivoci, che le due voci relative al ponte su cavalletti, compresa la loro fase di montaggio-smontaggio, rientrano già nella voce "apprestamenti" per cui se li si inserisce in questa macrovoce non li si deve includere in quella relativa agli apprestamenti e viceversa.

Si potrebbe obiettare che i prezzi contenuti nel listino del Cpt di Roma sono valevoli o coerenti solo con la realtà della capitale e dintorni, ma non sono validi per le altre aree del territorio italiano.

Sotto questo aspetto il punto 4.1.3 del D.Lgs. n. 81/2008 non lascia dubbi: «*La stima dovrà essere [...] riferita ad elenchi prezzi standard o specializzati, oppure basata su prezziari o listini ufficiali vigenti nell'area interessata, [...] ommissis...*».

Come si vede, è pienamente legittimo adottare prezziari specializza-

Tabella 7

Costi ulteriori della sicurezza

Codice	Descrizione voce	U.m.	Prezzo	Quantità	Costo
01180	Ponte su cavalletti di altezza fino a m. 2 costituito da 3 cavalletti e piano di lavoro delle dimensioni di m.4x0,90 m., in tavole di legno spess. cm. 5. Nolo per un mese del solo materiale	mq	€ 2,95	12	€ 35,50
01181	Ponte su cavalletti come voce precedente 01180). Per ogni montaggio e smontaggio in opera (6 ponti da 4 ml. x 2 file x 5 montaggi e smontaggi = 60)	cadauno	€ 5,15	60	€ 309,00
01182	Tempo aggiuntivo per maggiori difficoltà di posa, per passaggio in quota pignatte e per posa pignatte centrali: 2' ogni mq di solaio (500) da posare 1000'/60, circa 16 ore	ora	€ 22,00	16	€ 352,00
	Costi della sicurezza complessivi per la soluzione adottata				€ 696,00
	Stima costo solaio	mq	41,30	500	€ 20650,00
	Incidenza % costo sicurezza sul costo del solaio				3,4%
	Costo della sicurezza a mq di solaio				€ 1,39

ti come quello elaborato dal Cpt di Roma in quanto il collegamento alla realtà territoriale costituisce un'opzione alternativa non aggiuntiva alla prima; l'importante è, soprattutto quando si tratta di appalti pubblici, che questa scelta sia indicata espressamente nel bando di gara elaborato dalla stazione appaltante in modo tale che le imprese partecipanti e offerenti ne siano al corrente e non ne possano contestare il contenuto per violazione di legge.

Linee guida Itaca 2015: la tabella degli oneri aziendali della sicurezza

L'ultimo aspetto che si vuole approfondire, una volta dimostrata l'esistenza degli oneri aziendali del-

la sicurezza che si contrappongono ai costi della sicurezza, è come deve fare la stazione appaltante per verificare la congruità degli oneri aziendali della sicurezza nei contratti di lavori pubblici.

Prima però occorre chiarire perché si è detto che la mancata indicazione degli oneri aziendali della sicurezza da parte dell'operatore economico può legittimamente determinarne l'esclusione dalla gara. L'esclusione non deriva semplicemente dall'omessa indicazione degli oneri aziendali della sicurezza nell'offerta^[33] da parte dell'impresa, dato che sulle conseguenze di questa omissione la giurisprudenza del Consiglio di Stato non è pacifica^[34], bensì dall'art. 135, comma

1 del nuovo codice che consente all'ente aggiudicatore di poter stabilire norme e criteri oggettivi per l'esclusione e la selezione degli offerenti e dei candidati purché questi criteri o norme siano resi noti o siano accessibili agli operatori economici interessati.

Questa norma, inerente i criteri di selezione delle imprese offerenti, autorizza la stazione appaltante a inserire nel bando quale criterio selettivo, pena l'esclusione, l'obbligo per le imprese partecipanti alla gara di indicare nella propria offerta gli oneri aziendali della sicurezza. In questo modo, si fornisce uno strumento forte ed efficace per ottenere subito dalle imprese la specificazione degli oneri aziendali della

[33] Si ribadisce che oggi questo obbligo per l'impresa offerente è fissato espressamente dall'art. 95, comma 10 del D.Lgs. n. 50/2016.

[34] La questione relativa all'obbligatorietà dell'indicazione degli oneri almeno nella vigenza del precedente codice degli appalti pubblici ha da sempre lasciato aperta la correlata problematica, altrettanto centrale, relativa alle conseguenze dell'eventuale inadempimento di questo obbligo. Nelle sentenze n. 212/2012 e 348/2014, il Consiglio di Stato ha sostenuto chiaramente che le norme in materia di oneri per la sicurezza hanno valore cogente e immediatamente precettivo, ritenendo queste norme idonee in quanto tali a eterointegrare le regole della singola gara ai sensi dell'art. 1374 del codice civile e a imporre, in caso di loro inosservanza, l'esclusione dalla procedura. In tal senso si è espressa anche l'Avcp (oggi Anac) nel parere su precontenzioso n. 147 del 25 settembre 2013. In senso opposto, lo stesso Consiglio di Stato con la sentenza n. 3864 del 6 ottobre 2014 secondo cui «le stazioni appaltanti sono tenute a verificare gli oneri per la sicurezza nella sola fase di verifica dell'anomalia giacché nessuna disposizione normativa prevede la comminatoria dell'esclusione per l'omessa indicazione degli stessi nell'offerta. Non è, pertanto, necessario indicare nell'offerta stessa i costi per la sicurezza aziendale».

sicurezza prima inesistente.

Ma la finalità della soluzione proposta attraverso il combinato disposto degli artt. 95, comma 10 e 135, comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016, è quella di rendere, da un lato, immediatamente trasparente la procedura di selezione delle imprese offerenti evitando intoppi successivi, dall'altro di consentire un'immediata scrematura delle imprese che devono da subito dimostrare di avere chiara cognizione del fatto che la presentazione dei propri oneri della sicurezza costituisce ormai condizione di accesso alla procedura selettiva al pari di qualsiasi condizione preliminare di procedibilità.

In questo contesto si inseriscono le linee guida Itaca 2015 che si pongono l'obiettivo di fornire un supporto operativo utile soprattutto per le stazioni appaltanti, ma anche per gli operatori economici, sotto il profilo della valutazione degli oneri aziendali della sicurezza nella fase di accertamento delle offerte anormalmente basse onde accertarne la loro congruità o meno.

Esse individuano *step by step* il metodo per giungere ad affermare che l'ammontare degli oneri aziendali della sicurezza presentato dall'impresa aggiudicataria dei lavori^[35] non è oggettivamente congruo e pertanto se ne legittima l'estromissione dalla gara a opera della stazione appaltante [ai sensi dell'art. 97, comma 5, lett. c) del D.Lgs. n. 50/2016].

In particolare, lo strumento messo in campo dalle linee guida Itaca 2015 è la tabella degli oneri aziendali della sicurezza (vedere *Tabella 8*).

Attraverso di essa si determinano gli oneri aziendali della sicurezza

che l'operatore economico è tenuto a sostenere per assicurare la tutela dei propri lavoratori e che, come si è detto, non hanno nulla a che vedere con i costi della sicurezza giacché solo questi ultimi saranno rimborsati all'impresa.

Nella tabella si rappresentano due distinti tipi di oneri:

1) **gli oneri gestionali della sicurezza annui**, sostenuti dal datore di lavoro dell'impresa offerente in attuazione della normativa vigente in materia, a prescindere dai singoli e specifici contratti (ad esempio, quota parte delle spese sostenute per le visite mediche, formazione e informazione di base dei lavoratori ecc.); 2) **gli oneri operativi** rappresentativi di tutte le spese relative alle misure di prevenzione connesse allo specifico appalto (ad esempio, la formazione integrativa necessaria agli stessi lavoratori, alcuni Dpi particolari non rientranti nei costi della sicurezza ecc.).

Precisamente, la prima parte della tabella degli oneri riporta un elenco di voci rappresentative delle misure per la gestione della sicurezza in attuazione del disposto di cui all'art. 15 del D.Lgs. n. 81/2008. La seconda parte della tabella indica un elenco di voci rappresentative delle misure per i rischi legati alle lavorazioni e alla loro contestualizzazione, in attuazione del disposto di cui all'art. 95 del D.Lgs. n. 81/2008, nonché dell'art. 32, comma 4, lettere e) e o) del D.P.R. n. 207/2010 (ancora vigente, per ora).

Come si può notare la tabella degli oneri è composta da due colonne riportanti rispettivamente:

- nella prima colonna un elenco indicativo di voci rappresenta-

tive delle misure per il rischio aziendale;

- nella seconda colonna è richiesto l'importo, puntuale o presuntivo, relativo al singolo riquadro della prima colonna rappresentativo e rapportato allo specifico contratto d'appalto.

Gli step della verifica di congruità

Il percorso per la verifica della congruità degli oneri aziendali della sicurezza consta di tre step ed è compatibile col nuovo codice dei contratti, fermo restando i necessari adeguamenti oltre che aggiornamenti normativi che qui si propongono.

Step 1: predisposizione della documentazione di gara

La stazione appaltante o il Rup deve allegare al bando di gara la tabella degli oneri aziendali in quanto risulterà utile al concorrente per effettuare la sua stima degli oneri.

Tuttavia, a differenza di quanto indicato dalla linee guida Itaca, in conseguenza dell'indicazione generale contenuta nel disposto dell'art. 95, comma 10 del nuovo codice in base alla quale tutti gli operatori economici sono tenuti a indicare i costi aziendali per la sicurezza, la tabella va fatta compilare contestualmente alla presentazione delle offerte da tutti i soggetti partecipanti alla gara e non più solo dal soggetto vincitore della gara.

Step 2: Determinazione del parametro convenzionale di verifica

Per poter valutare la congruità dell'importo indicato dall'offerente rispetto all'entità e alle caratteristiche del lavoro, viene impiegata un'apposita formula.

[35] In realtà l'attuale art. 97, comma 5, lett. c) e comma 6 del D.Lgs. n. 50/2016 prevede che la stazione appaltante possa valutare la congruità della migliore offerta ma di ogni offerta che sulla base di elementi specifici appaia anormalmente bassa chiedendo a ogni concorrente di presentare nel termine di 15 giorni valide spiegazioni.

Tabella 8

Tabella degli oneri aziendali della sicurezza

Colonna 1	Colonna 2
Misure per la gestione del rischio aziendale <i>Contrassegnare con una X in corrispondenza della/e voce/i descrittiva/e pertinente/i</i>	Importo stimato per lo specifico appalto
1 Per le attività svolte dal servizio di prevenzione e protezione dai rischi	€
<input type="checkbox"/> Responsabile del servizio prevenzione e protezione <input type="checkbox"/> Addetto/i al Spp Rischi <input type="checkbox"/> Riunione periodica <input type="checkbox"/> altro	
2 Per la formazione, informazione e addestramento	€
<input type="checkbox"/> Informazione <input type="checkbox"/> Formazione obbligatoria <input type="checkbox"/> Addestramento obbligatorio <input type="checkbox"/> altro	
3 Per la sorveglianza sanitaria	€
<input type="checkbox"/> Medico competente (svolgimento dell'attività) <input type="checkbox"/> Sorveglianza sanitaria <input type="checkbox"/> Visite mediche <input type="checkbox"/> altro	
4 Per la gestione delle emergenze	€
<input type="checkbox"/> Primo soccorso (attrezzature di primo soccorso, B2scassette di medicazione ecc.) (art. 45 DLgs 81/2008) <input type="checkbox"/> Personale addetto/i al primo soccorso (relativa formazione, aggiornamento ecc.) (art. 45, comma 2) <input type="checkbox"/> Prevenzione incendi (estintori ecc.) (art. 46 del DLgs 81/2008) <input type="checkbox"/> Personale addetto/i alla prevenzione incendi (relativa formazione, aggiornamento ecc.) (art. 46, comma 3, lett. b) <input type="checkbox"/> altro	
5 Per la pianificazione: redazione documenti	€
<input type="checkbox"/> Documento di valutazione dei rischi (Dvr) <input type="checkbox"/> altro	
6 Per l'uso delle attrezzature di lavoro	€
<input type="checkbox"/> Attività per la manutenzione dei requisiti di sicurezza delle attrezzature di lavoro aziendali (Allegato XV.1 punto 2 D.Lgs 81/2008) <input type="checkbox"/> altro	
7 Dpi/Dpc	€
<input type="checkbox"/> Dpi dati in uso ai lavoratori non previsti in Psc <input type="checkbox"/> Dpc non previsti in Psc <input type="checkbox"/> altro	
8 Spese amministrative varie	€
<input type="checkbox"/> Sistema di gestione di sicurezza aziendale Phsas 18001 <input type="checkbox"/> Adozione ed attuazione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza asseverati da organismi paritetici <input type="checkbox"/> altro	
Misure di prevenzione per la gestione dei rischi connesse alle lavorazioni e contestualizzate nello specifico appalto <i>Contrassegnare con una X in corrispondenza della/e voce/i descrittiva/e pertinente/i</i> N.B. per le voci sotto riportate indicare gli importi relativi alle voci che hanno carattere provvisorio e temporaneo e solo se e in quanto non computate nel PSC e riconducibili alle spese generali	Importo stimato per lo specifico appalto
1 Spese di adeguamento cantiere in osservanza del D.Lgs. 81/2008	€
<input type="checkbox"/> Informazione e formazione / Addestramento integrativa ed ulteriore sui rischi specifici presenti in cantiere a tutto il personale lavorativo <input type="checkbox"/> Dpi e Dpc specifici per le lavorazioni previste in cantiere <input type="checkbox"/> Pos, Pss, Duvri (in assenza di Psc), Piano di rimozione amianto, PiMus, Piano emergenze, relazioni per rumore, vibrazioni, rischio chimico, stress correlato <input type="checkbox"/> altro	

Segue Tabella 8

Colonna 1	Colonna 2
2 Impianto, manutenzione, illuminazione e ripiegamento finale dei cantieri, inclusi i costi per l'utilizzazione di aree diverse da quelle poste a disposizione dal committente	€
[] Oneri relativi alla gestione dei rifiuti di cantiere [] Oneri relativi alla cartellonistica e alla segnaletica di cantiere [] installazione di sistemi di trattenimento polveri e schegge (intavola ti, reti, mantovane, ecc.) [] installazione di accesso e delimitazione di cantiere salute e sicurezza dei lavoratori [] installazione di impalcati/tettoie per la protezione di postazioni fisse di lavoro da caduta dall'alto di materiale [] installazione supporti / contenitori sicuri per approvvigionamento materiali [] sistemi per l'approvvigionamento dell'acqua [] predisposizione di viabilità del cantiere [] allacciamenti/utenze [] altro	
TOTALE ONERI AZIENDALI DELLA SICUREZZA	€

Questa formula consente la determinazione di un parametro convenzionalmente stabilito di incidenza degli oneri aziendali rispetto alle spese generali presunte dell'operatore economico. Quindi, la valutazione di congruità avviene tramite il confronto di questo parametro con l'importo della sicurezza indicato dall'operatore.

L'importo complessivo degli oneri (gestionali e operativi) aziendali prodotto dall'operatore compilando e consegnando la tabella prende il nome di Iso (importo offerto per lo sicurezza).

La stazione appaltante procederà alla verifica di congruità attraverso l'utilizzo della formula sottoindicata che consente la determinazione del parametro **oneri aziendali presunti** da assumere a riferimento per la verifica di congruità dell'Iso indicato in offerta.

La legenda degli acronimi impiegati nella formula è la seguente:

Oap: oneri aziendali presunti

Otsa: incidenza oneri totali della sicurezza aziendale storici presunti

Iosa: importo offerto specifico appalto

Iso: importo sicurezza offerto

$$\text{Oap} = (\text{Otsa}) \times (\text{Iosa})$$

La formula proposta presuppone una stima convenzionale degli Otsa da parte della stazione appaltante variabile tra il 3% e il 5% delle spese generali sostenute dall'operatore economico che si attestano in una percentuale variabile tra il 13% e il 17% ai sensi dell'art. 32, comma 2 del D.P.R. n. 207/2010.

$$\text{Otsa} = 3\% \div 5\% \text{ del } (13\% \div 17\%)$$

Se l'Iso risulta superiore o coincidente all'Oap si attesta ragionevolmente la congruità degli oneri rispetto all'offerta, con la conseguente conclusione positiva della procedura di verifica della congruità.

Viene fornita una matrice, ampliabile, riportante dei coefficienti corrispondenti alle diverse

combinazioni possibili sulle percentuali sopra indicate (vedere Tabella 9).

Step 3: verifica delle giustificazioni

Qualora invece la stazione appaltante riscontrasse uno scostamento dell'Iso risultante dalla compilazione della tabella significativo in diminuzione (>2%) rispetto a Oap, richiederà per iscritto, nei termini di cui all'art. 97, comma 5 del codice (o secondo la tempistica prevista nel disciplinare di gara o nella lettera di invito sopra richiamate), all'operatore economico la presentazione dei giustificativi relativi agli importi ivi indicati attraverso l'analisi di dettaglio dei giustificativi forniti.

Sia in caso di esito positivo sia in quello di esito negativo della verifica, la stazione appaltante procederà al completamento della verifica dell'anomalia dell'offerta, con riguardo alle altre voci di prezzo concorrenti a formare l'offerta.

Si affronta nella linee guida Itaca anche il caso del raggruppamento temporaneo d'impresa.

Anche per questa fattispecie giuridica, il controllo da parte della stazione appaltante si svolge sull'importo totale degli oneri della sicurezza offerti risultanti dalla compilazione della tabella; le eventuali giustificazioni saranno presen-

Tabella 9

Matrice dei coefficienti			
Coefficienti Otsa potenziali	13%	15%	17%
3%	0.0039	0.0045	0.0051
4%	0.0052	0.0060	0.0068
5%	0.0065	0.0075	0.0085

Box 18

Soft law

Il punto nodale della riforma non si deve ricercare nella riduzione (pure molto consistente) degli articoli della legge, ma nell'uso della cosiddetta soft law, che va a sostituire la fonte regolamento. Soft law che si estrinseca nelle linee guida, di prossima emanazione, affidate in maniera decisa all'autorità nazionale anticorruzione (Anac), che ne sarà, al contempo, ispiratrice e ideatrice, attuatrice e infine custode. Un triplice compito che rende l'Anac il vero perno della riforma.

Le linee guida (soft law) che saranno predisposte dall'Anac dovrebbero creare, a differenza di un regolamento emanato con decreto, una disciplina flessibile, in grado di adattarsi alla rapida evoluzione che caratterizza il settore dei lavori pubblici. La soft law si contrappone ai tradizionali strumenti di normazione (leggi, regolamenti ecc. definita hard law), emanati da parlamenti, governi ecc. i quali producono norme dotate di efficacia vincolante nei confronti dei destinatari.

Fonte: P. Piselli (a cura di), Appalti: Anac, soft law, rating, le parole chiave della riforma, 18 aprile 2016, www.assinews.it

tate dall'impresa mandataria, che dovrà correttamente raccogliere tutte le giustificazioni necessarie delle mandanti.

Gli importi indicati dai componenti il raggruppamento dovranno giustificare l'importo totale sicurezza offerto e potranno essere percentualmente anche non corrispondenti alle percentuali indicate in sede di offerta per l'esecuzione delle lavorazioni fermo restando i limiti allo scostamento in diminuzione indicato nella linea guida (>2%).

La procedura sopra riportata si applica per quanto compatibile a tutti gli operatori economici di cui all'art. 45 del codice dei contratti, D.Lgs. 50/2016, qualora l'appalto, pur facendo riferimento a un unico concorrente, sia eseguito da più operatori economici, i quali possono sostenere singolarmente i relativi oneri per la sicurezza.

Il nuovo codice degli appalti pubblici

Il neonato codice degli appalti pubblici, D.Lgs. n. 50/2016, per la parte che qui interessa - i costi della sicurezza e più in generale la materia della sicurezza sul lavoro nei cantieri - ha un pregio non indifferen-

te: finalmente attraverso il ricorso al principio anglosassone della *soft law* (vedere Box 18), che permea l'intero testo, si è scrollato di dosso tutte quelle disposizioni, frutto di stratificazioni di leggi tra loro successive e non sempre coordinate, che affrontavano in maniera ripetitiva temi tipici della salute e sicurezza nei cantieri come Pos, Psc, Pss, oneri/costi della sicurezza, obblighi di trasmissione dei piani, principio di non ribassabilità dei costi della sicurezza, contenuto del cartello di cantiere, Psc come allegato obbligatorio del contratto di appalto già esaustivamente disciplinati nel D.Lgs. n. 81/2008 ecc. Basti pensare al defunto art. 131 del D.Lgs. n. 163/2006 che riguardava proprio i piani della sicurezza e che ripeteva molte delle indicazioni già contenute nel Titolo IV del D.Lgs. n. 81/2008.

È evidente la scelta del legislatore di demandare integralmente al decreto 81 la regolamentazione della materia lasciando al nuovo codice solo norme di raccordo che non innovano, ma richiamano gli articoli e gli istituti contemplati nel decreto 81. In questo modo si garantisce la perfetta coerenza tra i due testi di

legge che parlano un'unica lingua. Un esempio in tal senso è la figura del Rup, che, negli appalti pubblici, in base alle chiare indicazioni contenute nell'art. 89, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 81/2008, svolge *ope legis* anche la funzione e i compiti del responsabile dei lavori cui non può sottrarsi (vedere Box 19). Per questa figura, già con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 207/2010, ma ciò è pienamente confermato dalla bozza di linee guida fatte circolare in merito dall'Anac e ancora in fase di consultazione, si individuano compiti e attività che sono in linea coi i dettami fissati dal D.Lgs. n. 81/2008 a cui rinvia. Infatti, il Rup:

1. svolge, ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 81/2008, su delega del soggetto di cui all'art. 26, comma 3, del predetto decreto legislativo, i compiti previsti nel citato art. 26, comma 3, qualora non sia prevista la predisposizione del piano di sicurezza e di coordinamento sempre ai sensi del medesimo decreto 81;
2. il responsabile del procedimento assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro (il

Box 19

Il binomio Rup - responsabile dei lavori

Fin da quando esiste questo binomio ope legis, ossia dal 19 aprile 2000, data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 528/1999 di modifica del D.Lgs. n. 494/1996, i Rup hanno sempre cercato di svincolarsi ricorrendo allo strumento della delega (attuale art. 93, comma 1 del D.Lgs. n. 81/2008), con l'unica pecca che essa non può applicarsi al Rup in quanto, come confermato dall'attuale art. 31, comma 1, ultimo periodo del nuovo codice, l'ufficio di responsabile unico del procedimento è obbligatorio e non può essere rifiutato.

Invece, uno dei requisiti fondamentali della delega di funzioni, disciplinata dall'art. 16 del D.Lgs. n. 81/2008, consiste proprio nella facoltà del delegato di poter accettare o meno l'incarico.

Ne discende, dato che la nomina del Rup non è facoltativa ma obbligatoria, e con essa anche i compiti alla stessa assegnati, che coloro che ne rivestono l'incarico non possono ritenersi liberi di decidere quali compiti mantenere e quali attribuire a terzi soggetti.

Il Rup vede così confermati i compiti e le responsabilità che il D.Lgs. n. 81/2008 attribuisce al responsabile dei lavori; infatti, nel testo dell'art. 10, comma 3 del D.P.R. n. 207/2010 si legge «fermi restando gli artt. 90, 93, comma 2, 99, comma 1, e 101, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2008» ecc., mentre si fanno salve le diverse indicazioni che il committente pubblico fornisca nei due casi espressamente previsti dalle lettere a) e b) dello stesso comma 3. Ossia:

a) richiedere la nomina del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori e vigilare sulla loro attività;

b) provvedere, sentito il direttore dei lavori e il coordinatore per l'esecuzione, a verificare che l'esecutore corrisponda gli oneri della sicurezza, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso.

Ne discende che con la sola, limitata eccezione delle due fattispecie appena delineate [lett. a) e b) del comma 3 dell'art. 10 del D.P.R. n. 207/2010] la disposizione dell'art. 31, comma 1 del nuovo codice abbinata agli obblighi indelegabili di cui all'art. 10, comma 3 dello stesso D.P.R. n. 207 sottrae all'organo di vertice decisionale dell'amministrazione qualunque facoltà di modificare i compiti del Rup, anche come responsabile dei lavori e men che meno attribuisce qualsiasi facoltà di delega rimessa alla sola decisione del Rup.

Fonte: M. Trapè, I compiti del responsabile unico del procedimento in materia di sicurezza dei cantieri dopo l'entrata in vigore del regolamento sui contratti pubblici, www.StudioCataldi.it

che conferma e rafforza l'identità tra le due figure);

3. il responsabile del procedimento, nello svolgimento dell'incarico di responsabile dei lavori, salvo diversa indicazione e fermi restando i compiti e le responsabilità di cui agli artt. 90, 93, comma 2, 99, comma 1, e 101, comma 1 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81:

a) richiede la nomina del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori e vigila sulla loro attività;

b) provvede, sentito il direttore dei lavori e il coordinatore per

l'esecuzione, a verificare che l'esecutore corrisponda gli oneri della sicurezza, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso.

c) trasmette agli organi competenti della amministrazione aggiudicatrice sentito il direttore dei lavori, la proposta del coordinatore per l'esecuzione dei lavori di sospensione, allontanamento dell'esecutore o dei subappaltatori o dei lavoratori autonomi dal cantiere o di risoluzione del contratto.

Come può notarsi, i compiti in ma-

teria di sicurezza a lui attribuiti sono nel segno della continuità con quanto già previsto dal D.Lgs. n. 81/2008 dato che non ci sono previsioni aggiuntive o novità nei contenuti.

Con riferimento, poi, ai costi della sicurezza si assiste a una netta presa di posizione che rompe con l'ambiguità del passato.

Infatti, il testo del nuovo codice accoglie e fa propria la distinzione, operata dalle linee guida Itaca 2006 e 2015 qui analizzate, tra costi aziendali della sicurezza e costi/oneri della sicurezza inserendo queste due distinte nozioni all'in-

terno del proprio corpo normativo. Questa scelta se da un lato conferma la piena legittimità della distinzione operata dalle linee guida citate, dall'altro innalza il concetto di onere aziendale della sicurezza al rango di fonte di derivazione legislativa il che le conferisce valore cogente.

Nessuno, difatti, può più opporsi all'esistenza di questa nozione affermando che non ha un fon-

damento giuridico ed è solo frutto dell'interpretazione, seppur autorevole, di Itaca dato che la ritroviamo nel dettato normativo [vedere art. 95, comma 10 o ancora nell'art. 97, comma 5, lett. c), D.Lgs. n. 50/2016].

Così facendo, anche la procedura per la verifica della congruità degli oneri aziendali della sicurezza che comprende l'uso della tabella degli oneri aziendali analizzata nelle

linee guida Itaca 2015 acquisisce piena validità e può essere impiegata a ragion veduta dalle stazioni appaltanti.

In conclusione, il legislatore del nuovo codice si pone rispetto ai costi della sicurezza nel segno della continuità con l'egregio lavoro svolto in materia da Itaca, condividendone in pieno i risultati nel testo entrato da poco in vigore. ■