

# PRESENTAZIONE DELL'OBIETTIVO 2014: DOC. "ONERI DELLA SICUREZZA"

## UN DOVERE DEL COMMITTENTE

## UN DIRITTO PER L'OPERATORE

### Premessa

L'esigenza primaria per chi si occupa di esecuzione di opere nell'ambito degli appalti pubblici, oltre a quello di preoccuparsi che la realizzazione avvenga nel rispetto delle indicazioni progettuali, ivi compresi i budget di commessa e, nei tempi previsti dagli stessi elaborati di progetto, è anche quello di impegnarsi affinché vengano adottate da parte dell'esecutore e riconosciute a livello economico da parte del Committente tutte quelle misure di prevenzione e sicurezza, che hanno lo scopo di ridurre, o nella migliore delle ipotesi eliminare, progressivamente il numero degli infortuni sul lavoro e/o il rischio che si possano verificare situazioni operative tali da determinare infortuni e/o incidenti nell'ambito operativo di cantiere.

Come sappiamo, nei bandi di gara, la norma prevede che i "costi" relativi al piano di sicurezza di un'opera edile vengano evidenziati separatamente, che siano frutto di un'analisi puntuale ed estesa a tutto il ciclo delle lavorazioni previste e che detti costi non possano essere soggetti a ribasso. Tutto ciò allo scopo di garantire che le misure di sicurezza vengano messe in atto concretamente.

Quanto appena detto vale, quindi, per commesse che hanno ad oggetto l'esecuzione di "Lavori"; mentre nel caso specifico di appalti aventi ad oggetto l'esecuzione di servizi come quelli inerenti le attività di manutenzione ordinaria degli spazi a verde ricadenti in aree urbane (es: verde comunale) o extraurbani (es: pertinenze stradali, autostradali, ferroviarie, ecc., ecc.), non vengono riportate le analisi relative ai costi ed agli oneri della sicurezza in modo specifico e dettagliato, ovvero l'assenza del PSC con la sola produzione del DUVRI non consente quasi mai all'esecutore di poter avere la certezza dei costi stimati da parte della Committente per l'esecuzione delle attività ordinarie.

Nasce quindi l'esigenza di voler approfondire e curare la progettazione della stima dei costi per la sicurezza, che assume un aspetto fondamentale nei casi delle attività lavorative legate al settore dei "servizi di manutenzione del verde", dove risulta difficile incanalare in uno schema preordinato tutte le procedure operative, di norma, non omogenee nonostante il ripetersi di azioni su aree stradali dove esiste però una notevole diversificazione soprattutto in riferimento alle tipologie di reti stradali e delle diverse aree geografiche in cui ricadono e, quindi di conseguenza una diversa attribuzione del rischio di infortuni. E' nostra convinzione, pertanto, che nelle aziende, anche mediante il trasferimento dei principi e delle esperienze reciprocamente mutuati anche da parte dei singoli associati venga definita e trasmessa la "cultura della sicurezza", e si possa cogliere l'opportunità per impostare un modello gestionale che garantisca la crescita strutturale delle imprese ed una concreta presa di coscienza da parte di tutti gli addetti ai lavori.



**ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE IMPRESE  
PER LA DIFESA  
E TUTELA AMBIENTALE**

**ADA**  
ASSO.IMPRESI.DI.A.



### Scopo ed obiettivo

L'obbligo della stima dei costi è stato introdotto il 24 marzo 1997 con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 494/1996; successivamente, la Legge n. 415/1998 (Merloni-ter) ha ribadito che, i costi per la sicurezza andavano evidenziati nei bandi di gara e non erano soggetti a ribasso. Oggi, la disciplina sulla sicurezza nei cantieri è regolamentata dal D.Lgs 81/2008 (testo unico sulla salute ed igiene dei lavoratori). Questa volontà mira ha lo scopo di evitare che l'appaltatore sia indotto a contenere indebitamente le spese relative all'applicazione delle misure di sicurezza previste nel PSC. Il principio dell'innalzamento dei livelli di sicurezza è ribadito attraverso la necessità di evidenziare l'incidenza economica degli oneri di sicurezza nell'ambito del complessivo corrispettivo dell'opera (quadro economico). Incidenza economica che comunemente viene attribuita dalle Committenti in modo casuale e non supportata da computazioni ed analisi.

L'obiettivo che l'Associazione si pone è quindi quello di *Redigere* un documento che dia l'esatta cognizione dei costi della sicurezza che orientativamente vengono sostenuti nell'ambito dell'ordinario svolgimento di attività manutentive legate al settore del verde pubblico, corredata e definita da analisi economiche preventive. In definitiva si rileva la necessità di creare un Prezziario degli Oneri dei Costi della Sicurezza.



Convegno: "Il Verde e l'Ambiente una Risorsa per il Futuro" – Venerdì 21 Febbraio 2014 dalle ore 10.00 alle ore 14.00 – presso la Sala Delle "Mercede" – Palazzo Marini, via delle Mercede 55 - Roma

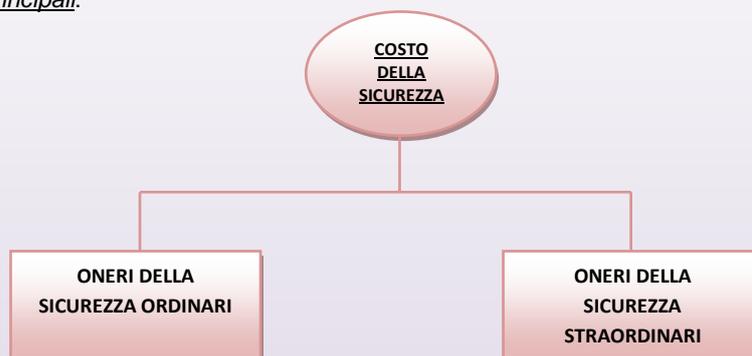
## Definizione di Costo ed Onere della Sicurezza

Come anticipato, il D.Lgs. 81/2008 è di fatto lo strumento legislativo che regola e disciplina l'attività legata alla sicurezza nell'ambito dello svolgimento di appalti pubblici. In particolare, l'allegato XV del suddetto decreto (*Contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei e mobili*), ha recepito, integrandolo, il D.P.R. n. 222 del 3 luglio 2003, delineando esattamente sia i contenuti minimi dei Piani di Sicurezza (intesi come Piani di Sicurezza e Coordinamento, Piani di Sicurezza Sostitutivi, Piani Operativi di Sicurezza, Documenti di valutazione delle Committenti, etc...etc.), sia gli specifici elementi da considerare ai fini della determinazione della stima dei costi per la sicurezza. In particolare, il punto 4 del suddetto allegato XV effettua una precisa elencazione, ove è prevista la redazione del Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) ai sensi del Titolo IV, Capo I, individuando esattamente gli elementi che vanno stimati nei costi della sicurezza per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere.

In riferimento proprio all'attribuzione del **costo della sicurezza** in un determinato ambito operativo di cantiere è quindi, necessario effettuare una distinzione essenziale nella determinazione dei costi della sicurezza che in linea generale vengono così suddivisi:

- **oneri derivanti dalla sicurezza "ordinaria"** (oneri generali di organizzazione della sicurezza), i cui costi sono già inclusi nelle voci di capitolato e/o elenco prezzi e sono imputabili al rispetto da parte delle imprese esecutrici degli obblighi in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e quindi non contemplati nell'allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i. come costi della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta;
- **oneri derivanti dalla sicurezza "straordinaria o speciale"**, individuati, ai sensi dell'allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i., dal Coordinatore per la Sicurezza durante la progettazione dell'opera nel PSC ed imputabili a particolari esigenze dettate dalla presenza in cantiere di più imprese, dal tipo di lavorazioni, dalle condizioni di lavoro, dalle caratteristiche geologiche, ecc., proprie del cantiere specifico.

Lo schema sottostante rappresenta la suddivisione all'interno del Costo della sicurezza imputabile all'intera commessa nelle due componenti principali:



Mentre gli oneri della sicurezza "ordinari" concorrono in maniera "diretta" alla determinazione del "costo Totale della Sicurezza" per la specifica Commessa, essendo contemplati nella singola voce di elenco prezzi o di computo estimativo della lavorazione, e che generalmente risultano comuni per più tipologie di lavori accumulando più tipologie di Commesse anche di natura diversa; per la definizione della componente relativa alla determinazione degli oneri della sicurezza "straordinari", la determinazione dell'incidenza di Costo risulta essere spesso molto più complicata e di difficile esplicitazione. Infatti, mentre gli **oneri ordinari**, risultano essere considerati sotto l'aspetto tecnico – descrittivo e quindi riportati chiaramente all'interno sia del sopraccitato Allegato XV del Decreto Legislativo 81, nonché nella Determina dell'AVCP n° 4/2006 e nel Documento ITACA "linee guida per la determinazione del costo della sicurezza", e di seguito richiamati a titolo esemplificativo e non esaustivo in: *apparecchiamenti* (es. ponteggi, ponti su cavalletti, impalcati, strutture atte alla viabilità interna e di accesso al cantiere, recinzioni, locali a servizio dei lavoratori, ecc. ecc.), *dispositivi individuali di protezione* (es: dispositivi otoprotettivi, visivi, guanti, scarpe, ecc., ecc.), *dispositivi di protezione collettive* (es: cinture di sicurezza per interventi in quota da utilizzare su piattaforme telescopiche, impianti di terra, impianti antincendio, impianti evacuazione fumi, ecc..ecc.); tutti accorgimenti ed opere necessarie ai fini della tutela della salute e della sicurezza del lavoratore in cantiere e come pocanzi anticipato richiamati nell'Allegato XV del D.Lgs. 81/2008, e solitamente utili alla definizione dei contenuti del PSC per appalti di lavori o del DUVRI per i servizi; gli **oneri straordinari o "speciali"**, non trovano una determinata esplicitazione se non il chiaro richiamo nell'allegato XV ad essere sottoposti ad individuazione da parte del Coordinatore della Sicurezza in fase di Progettazione, essendo di fatto gli stessi difficilmente accumulabili per natura alla maggior parte delle opere ritualmente appaltate, ovvero costi specifici imputabili a particolari esigenze dettate dalla presenza in cantiere di più imprese, dal tipo di lavorazioni, dalle condizioni di lavoro, dalle caratteristiche geologiche, ecc., proprie del cantiere specifico. Sono appunto queste la componente del costo della sicurezza che molto spesso non vengono riconosciute alle aziende esecutrici, come il caso riguardante il riconoscimento del costo sostenuto per operare in ambito autostradale e/o stradale con il supporto di apparecchiamenti mobili di segnaletica, che di fatto divengono essenziali ed obbligatori ai fini della tutela della sicurezza sia dei lavoratori impegnati in cantiere che nei confronti dell'utente al servizio stradale e che quindi obbligano l'azienda esecutrice ad essere improntati ma di fatto non vengono mai riconosciuti se non a seguito di eventuali contraddittori e/o contenziosi.

Anche volendo, come anticipato, non risultano strumenti normativi oggi in grado di poter dare evidenza, anche in termini percentuali dell'incidenza del costo della sicurezza che ogni azienda deve sostenere al fine di eseguire l'opera in ottemperanza alle diverse esigenze legislative, se non attraverso una stima veritiera e applicabile effettuata a monte in fase preventiva da parte della Committente interessata; infatti il D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i. non indica la modalità con cui determinare i costi; indicazioni in merito si trovano nella citata Determina n. 4/2006 e nel Documento ITACA, i quali però a loro volta non contemplano gli oneri di organizzazione della sicurezza specifici, ed intesi come tutti quegli oneri di sicurezza non esplicitamente previsti nell'allegato XV del D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i.

## Introduzione al progetto – Prezziario Oneri della Sicurezza

La carenza di, “dati analitici” e definizioni certe sulla determinazione delle singole voci che compongono l’incidenza del costo della sicurezza ha indotto ASSOIMPREDIA a porsi l’obiettivo di creare uno “strumento” che dia cognizione di quelli che sono gli aspetti economici che un operatore economico si troverà a dover sostenere qualora esegua una determinata opera o servizio di pubblica utilità; nonché le fasi operative che obbligatoriamente dovrà osservare al fine di non “trasgredire” le norme di tutela e sicurezza spesso oggetto di valutazione da parte degli istituti previdenziali dello stato, che indipendentemente dal riconoscimento o meno dell’apprestamento e/o della procedura da parte della Committente determinano il più delle volte delle carenze con effetti negativi nei confronti del datore di lavoro.

La redazione quindi, di un **Prezziario** che sulla base delle singole lavorazioni determini l’incidenza degli oneri della sicurezza relativi, sembra poter essere utile al fine di comprendere già dalla fase di presentazione dell’offerta economica di gara la possibilità di poter eseguire l’opera in ottemperanza a tutte le disposizioni legislative che regolano i contratti pubblici; nonché l’effettiva corrispondenza dei costi della sicurezza da sostenere ed i relativi riconoscimenti previsti da parte della Committente.



MACRO REGIONE DEL  
NORD ITALIA

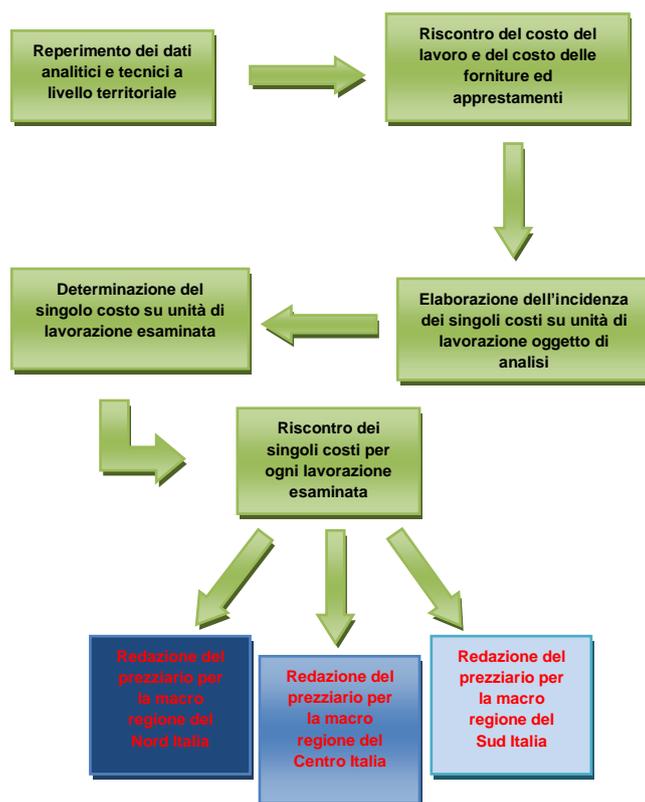
MACRO REGIONE DEL  
CENTRO ITALIA

MACRO REGIONE DEL SUD  
ITALIA

Il primo passo che ci si pone è quello di “dimensionare”, in funzione della diversità di mercato, intesa come incidenza della manodopera, del costo delle forniture reperibili e, degli elenchi prezzi riconosciuti dalle diverse Committenti territorialmente presenti, il Prezziario, riferendolo di fatto alle tre macroregioni che identificano l’intero territorio Nazionale. Pertanto, il prodotto finale sarà quello relativo alla stesura di un Prezziario suddiviso in tre Ambiti territoriali – Prezziario delle Macroregioni del Nord, Centro e Sud Italia; in ogni caso le voci che compongono il prezziario saranno comuni alle tre stesure.

Detto ciò, l’iter “costruttivo” del prezziario seguirà una serie di analisi e passaggi che comporteranno il reperimento di dati a livello territoriale, la loro elaborazione secondo uno schema di analisi, il riscontro oggettivo sia dei dati raccolti che dei risultati ottenuti, attraverso una serie di incontri con i consorziati territorialmente interessati. Fondamentale, sarà pertanto il supporto tecnico, inteso come capacità e livello di conoscenza sia delle tipologie di lavorazione sottoposte ad analisi che, soprattutto del mercato territoriale in cui svolgono le proprie attività.

Da ultimo, sarà quindi compito di ASSOIMPREDIA, “convogliare” tutte le informazioni raccolte e le analisi ottenute in un unico documento ovvero sintetizzare il risultato in forma numerica all’interno di un prezziario che identificherà, come già accennato, il costo degli oneri di sicurezza che realmente bisogna sostenere in riferimento ad una singola tipologia di attività da eseguire. Il risultato che si otterrà dovrà avere lo scopo di avvicinarsi il più possibile alle realtà territoriali in cui è stata effettuata l’analisi, nonché essere supportato da una analisi estimativa “analitica” corredata di costi correnti sul mercato nonché dalle eventuali tariffe ministeriali e/o provinciali desunte dai Contratti Nazionali di Lavoro.



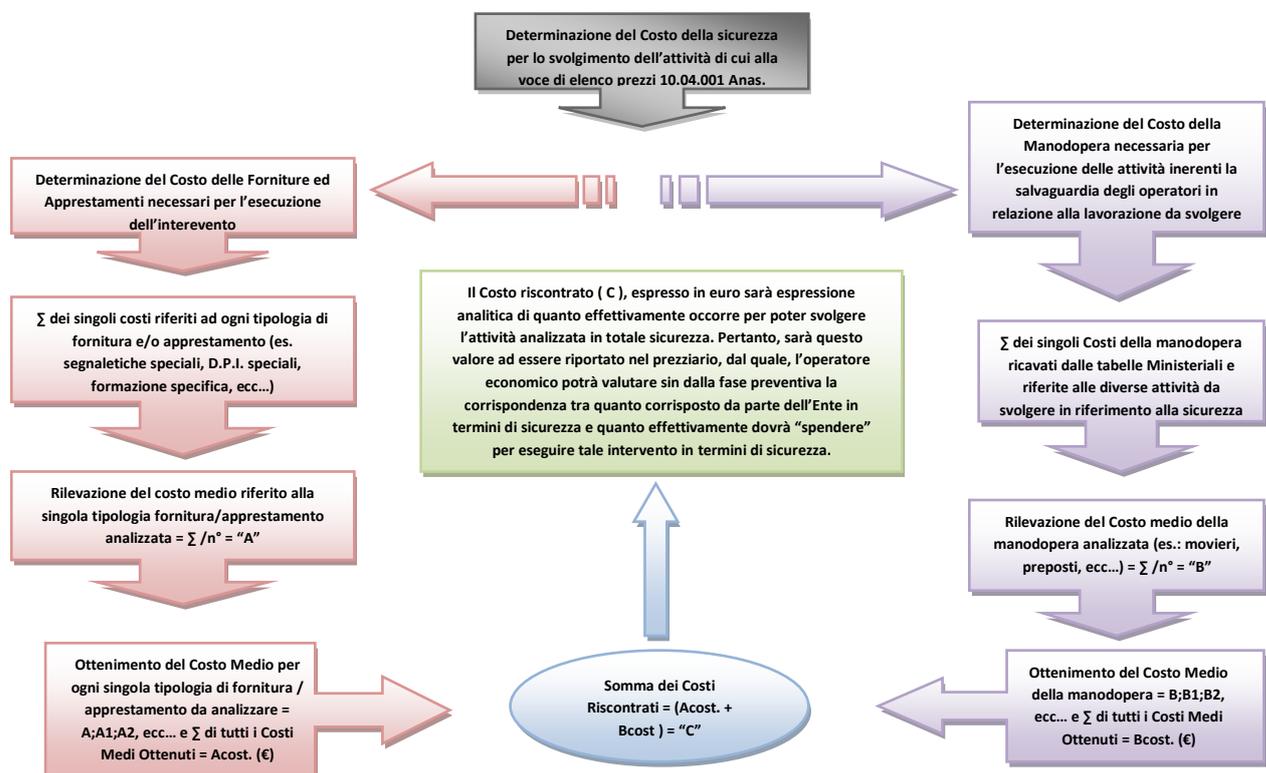
## Esempio di determinazione dell'incidenza di costo totale della sicurezza su una singola voce di attività

Al fine di poter comprendere meglio, quale sia l'orientamento su cui Assoimpredia intende basare la propria procedura di analisi finalizzata alla stesura del Prezziario degli Oneri della Sicurezza, riportiamo di seguito, a mero titolo informativo, un esempio basato su una delle voci di elenco prezzi comunemente adottata a livello Nazionale da parte dell'Anas S.p.A. Infatti, tale Committente, come molti dei Consorziati hanno avuto modo di confrontarsi da tempo, nelle proprie voci di Elenco Prezzi, che determinano poi il corrispettivo da riconoscere all'Appaltatore, non identificano o meglio poco identificano già nella descrizione della voce di elenco prezzi gli accorgimenti che l'Appaltatore dovrà adottare per l'espletamento della lavorazione in conformità alla tutela sia dei lavoratori che degli utenti al servizio; preoccupandosi invece di approfondire e dettagliare al meglio gli obblighi che a carico dell'esecutore dovranno essere osservati per la mera esecuzione materiale dell'opera.

Num.Ord. TARIFFA	DESCRIZIONE DELL'ARTICOLO	unità di misura	PREZZO UNITARIO
	<b>Sfalci - Tagli - Sarchiature (Cap 37)</b>		
10.04.001	Sfalcio di erbe eseguito a mano o a macchina in banchina stradale, sia lungo il corpo stradale che nei rami di svincolo e raccordi, per una larghezza media a partire dal bordo bitumato di cm. 75, con tutti gli oneri di rifinitura e trasporto a rifiuto o triturazione e spandimento del materiale di risulta. PER IL PRIMO SFALCIO ANNUALE euro (zero/28)	ml	0,28
10.04.002	idem c.s. ...PER IL SECONDO SFALCIO ANNUALE E PER OGNI SFALCIO SUCCESSIVO euro (zero/21)	ml	0,21
10.04.003	Sfalcio delle erbe eseguito a mano o a macchina in banchina stradale, sia lungo il corpo stradale che nei rami di svincolo e raccordi, per una larghezza media a partire dal bordo bitumato di cm. 100 con tutti gli oneri di rifinitura e trasporto a rifiuto o triturazione e spandimento del materiale di risulta. PER IL PRIMO SFALCIO ANNUALE euro (zero/32)	ml	0,32
10.04.004	idem c.s. ...PER IL SECONDO SFALCIO E PER OGNI SFALCIO SUCCESSIVO euro (zero/28)	ml	0,28

Come si evince dall'estratto del prezziario Anas S.p.A. del 2012, ad oggi in vigore, per la voce di Elenco Prezzi codificata come 10.04.001, la descrizione della stessa, non fa alcun riferimento circa le tutele da adottare al fine di eseguire la lavorazione in totale sicurezza e nel rispetto di quanto previsto sia dal D.Lgs. 81/2008 sia dal Codice della Strada.

E volendo approfondire, si è potuto constatare che anche i documenti di progetto, che ritualmente "accompagnano" il Bando di Gara sono carenti nell'identificazione puntuale e precisa degli oneri da stimare preventivamente alla pubblicazione del Bando di Gara. Nelle migliori delle ipotesi vengono solitamente computati i soli oneri ordinari di cui si è già accennato. Ma effettivamente a quanto ammontano gli oneri di sicurezza per l'esecuzione di tale lavorazione? E soprattutto a quanto ammontano quelli straordinari, tipicamente caratterizzanti tale intervento? Nella migliore delle ipotesi l'insieme degli oneri ammonta ad una percentuale sull'importo a base d'asta variabile tra il tre e l'otto per cento. Basteranno se poi, l'Appaltatore dovrà eseguire l'intervento in ottemperanza sia al D.Lgs. 81/2008 che in considerazione delle Normative che regolano il Codice della Strada?. Ecco allora di seguito lo schema che permetterà ad Assoimpredia ed ai suoi Consorziati di avere l'esatta cognizione di quanto Costa in termini di sicurezza eseguire tale intervento.



## Conclusioni

La vita è un bene prezioso e supremo da difendere in ogni circostanza e ancor più durante il lavoro. Progettare adeguatamente significa redigere buoni piani di sicurezza e coordinamento, eliminare i tanti rischi che presenta il lavoro nel cantiere edile, **stimare analiticamente e in modo congruo i costi di attuazione delle misure di prevenzione e protezione e dei dispositivi collettivi e individuali**. Sottostimare i costi della sicurezza equivale a far venire meno quelle condizioni e quei presupposti che consentono di lavorare in sicurezza nei cantieri. Costi che il cantiere vuole siano sostenuti per evitare i pericoli insiti nei suoi processi lavorativi. Al conseguimento di questo scopo è rivolta la presentazione del presente documento che anticipa in modo sintetico il lavoro più complesso ed articolato che Assoimpredia si è prefissa di portare a compimento entro il 2014 realizzando il Prezziario degli O.D.. Strumento, questo, utile a supporto della corretta stima degli oneri della sicurezza, nonché un presupposto indispensabile che consente di lavorare nel cantiere effettivamente in sicurezza, a difesa dei valori della vita e dell'etica lavorativa.

Basti pensare, infine, che anche le Pubbliche Amministrazioni, ormai da qualche tempo hanno riconosciuto la necessità di approfondire tali aspetti, coinvolgendo sin dalla fase di gara e di valutazione dell'offerta economica il partecipante, cercando di "sfruttare" le proprie conoscenze e rimediare a possibili errori in fase di progettazione proprio in riferimento alla determinazione del valore degli oneri della sicurezza, riportando così nei diversi Bandi di gara l'obbligo da parte dell'Operatore di "identificare" (pena l'esclusione dalla partecipazione alla gara del Concorrente in caso di omissione), ai sensi dell'art. 87, comma 4, secondo periodo, del Decreto Legislativo n. 163 del 2006, l'incidenza degli oneri per la sicurezza aziendali propri, o in alternativa, il loro importo in cifra assoluta, quale componente interna dell'offerta sull'esecuzione dei lavori; stime e valutazioni economiche che in assenza di uno strumento significativo a disposizione da parte dell'operatore molto spesso possono indurre lo stesso ad una determinazione errata con conseguenze negative sull'operato da parte delle figure preposte.

