



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1098 del 26 ottobre 2016

Oggetto: Prefettura di Reggio Calabria – oneri per l’attuazione dei piani della sicurezza – richiesta di parere.

AG 44/2016/AP

d.lgs. 50/2016

Sussiste l’obbligo per la SA di indicare nei documenti di gara i costi della sicurezza, non soggetti a ribasso, in forza delle specifiche previsioni in materia dettate dal d.lgs. 81/2008, cui rinvia il d.lgs. 50/2016.

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 163/2006 e s.m.i.;

Visto l’appunto dell’Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici;

Considerato in fatto

Con nota pervenuta in data 16 maggio 2016, acquisita al prot. n. 77977, la Prefettura di Reggio Calabria ha chiesto all’Autorità di esprimere un parere in merito all’interpretazione dell’art. 95, comma 4, del d.lgs. 50/2016.

In particolare, l’Amministrazione istante sottolinea che con risorse del PON Sicurezza Obiettivo Convergenza 2007/2013, successivamente trasferite su fondi del Piano Azione Giovani, è stata finanziata l’iniziativa quadro “Progetto Locride”, finalizzata alla realizzazione di otto impianti sportivi e di undici centri di aggregazione in sedici Comuni del comprensorio della Locride.

Al fine della celere definizione delle procedure di gara, relative ai progetti finanziati nell’ambito della predetta iniziativa, in data 3 maggio 2012 è stata istituita, presso la Prefettura richiedente, la Stazione Unica Appaltante alla quale hanno aderito tutti i Comuni beneficiari dei finanziamenti. Attualmente è in fase di predisposizione un bando di gara relativo ad un progetto afferente l’iniziativa “Progetto Locride”.

In tale ambito, evidenzia l’Amministrazione istante, sono sorti dubbi interpretativi in ordine alle disposizioni dell’art. 95, comma 4, del d.lgs. 50/2016, nella parte riguardante la determinazione del minor prezzo dell’appalto. In particolare non sembra chiaro se gli oneri per l’attuazione dei piani della sicurezza di cui al d.lgs. 81/2008 e s.m. e del costo del personale, siano da escludere dal ribasso percentuale (come prevedeva il previgente assetto normativo) ancorché specificati in dettaglio nell’offerta, ovvero se debbano essere considerati inclusi, insieme ai lavori, in un’unica voce “prezzo d’appalto”, costituente la base di gara da assoggettare al ribasso.

Alla luce di quanto sopra, la Prefettura di Reggio Calabria ha chiesto all’Autorità di esprimere avviso sulla illustrata questione interpretativa.

Ritenuto in diritto



Autorità Nazionale Anticorruzione

Al fine di rendere il richiesto parere, si rappresenta preliminarmente che nel previgente assetto normativo recato dal d.lgs. 163/2006, l'art. 131 ("piani di sicurezza") prevedeva espressamente, al comma 3, che «Il piano di sicurezza e di coordinamento, quando previsto ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 [ora d.lgs. n. 81/2008], 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 bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta*. Le gravi o ripetute violazioni dei piani stessi da parte dell'appaltatore o del concessionario, previa formale costituzione in mora dell'interessato, costituiscono causa di risoluzione del contratto (...).».

Il d.p.r. 207/2010 individua al riguardo (art. 39) i contenuti e le finalità dei piani di sicurezza, anche con rinvio alle previsioni del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (All. XV), quali documenti complementari al progetto esecutivo, stabilendo (art. 16) che i quadri economici degli interventi prevedono la seguente articolazione del costo complessivo: 1) lavori a misura, a corpo, in economia; 2) *oneri della sicurezza, non soggetti a ribasso d'asta* [tali disposizioni regolamentari sono ancora in vigore per effetto delle previsioni dell'art. 216, comma 4 del d.lgs. 50/2016].

Ai sensi delle norme sopra richiamate, quindi, i piani di sicurezza formano parte integrante del contratto d'appalto ed i fondi necessari per dare attuazione a quanto in essi previsto non sono soggetti a ribasso d'asta; ciò al fine di assicurare che l'adempimento alle misure volte a tutelare la sicurezza dei lavoratori avvenga in modo puntuale, evitando che tale obiettivo possa essere compromesso dalla concorrenza tra le imprese partecipanti alle gare d'appalto e dalle relative offerte di ribasso.

Si evidenzia al riguardo che una specifica disposizione in tema di piani di sicurezza, analoga a quella prevista dall'art. 131 del d.lgs. 163/2006, non è attualmente contemplata nel d.lgs. 50/2016.

Il nuovo Codice richiama, tuttavia, tali piani in diverse disposizioni, tra le quali, in particolare, l'art. 23, comma 11, prescrive che gli oneri inerenti alla progettazione, alla direzione dei lavori, alla vigilanza, ai collaudi, agli studi e alle ricerche connessi, alla *redazione dei piani di sicurezza e di coordinamento, quando previsti ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, alle prestazioni professionali e specialistiche, necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio, possono essere fatti gravare sulle disponibilità finanziarie della stazione appaltante cui accede la progettazione medesima; analoga previsione è contenuta nell'art. 113, co. 1. L'art. 97, del Codice, in tema di anomalia dell'offerta, specifica al comma 6 che non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge, né in relazione agli oneri di sicurezza di cui al piano di sicurezza e coordinamento previsto dall'articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (la stazione appaltante in ogni caso può valutare la congruità di ogni offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa). In tema di subappalto, l'art. 105 co. 17, dispone altresì che «i piani di sicurezza di cui al decreto legislativo del 9 aprile 2008, n. 81 sono messi a disposizione delle autorità competenti preposte alle verifiche ispettive di controllo dei cantieri.....Il direttore tecnico di cantiere è responsabile del rispetto del piano da parte di tutte le imprese impegnate nell'esecuzione dei lavori».



Autorità Nazionale Anticorruzione

Dunque il nuovo Codice pur non contemplando una specifica disposizione in ordine alla redazione dei Piani di sicurezza, fa tuttavia riferimento agli stessi in alcune previsioni normative, richiamando sul tema la disciplina contenuta nel d.lgs. 81/2008.

Si sottolinea al riguardo che l'Allegato XV del d.lgs. 81/2008 indica i contenuti del Piano di sicurezza e prevede espressamente, al punto 4.1.4., *che i costi della sicurezza sono compresi nell'importo totale dei lavori ed individuano la parte del costo dell'opera da non assoggettare a ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici*. A sua volta l'art. 100 del predetto decreto legislativo individua il contenuto del piano (con la stima dei costi della sicurezza quali indicati nell'allegato XV), mentre l'art. 26, comma 6, stabilisce che *«nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture»*.

Si ritiene quindi che l'obbligo per la SA di indicare nei documenti di gara i costi della sicurezza, non soggetti a ribasso, sia ancora sussistente in forza delle specifiche previsioni in materia dettate dal citato d.lgs. 81/2008, cui rinvia il d.lgs. 50/2016.

Quanto sopra trova peraltro conferma nell'avviso giurisprudenziale (ancorchè relativo al previgente assetto normativo) a tenore del quale «a) le stazioni appaltanti, nella predisposizione degli atti di gara per lavori e al fine della valutazione dell'anomalia delle offerte, devono determinare il valore economico degli appalti includendovi l'idonea stima di tutti i costi per la sicurezza con l'indicazione specifica di quelli da interferenze; i concorrenti, a loro volta, devono indicare nell'offerta economica sia i costi di sicurezza per le interferenze (quali predeterminati dalla stazione appaltante) che i costi di sicurezza interni che essi determinano in relazione alla propria organizzazione produttiva e al tipo di offerta formulata» (Cons. di Stato Ad. Pl. n. 3/2015, richiamata anche in Cons. St. Ad. Pl. n. 16/2016).

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve conclusivamente osservarsi che pur in assenza nel d.lgs. 50/2016, di una specifica previsione in ordine ai piani di sicurezza, analoga a quella precedentemente prevista dall'art. 131 del Codice, sussista comunque l'obbligo per la stazione appaltante di evidenziare, nei documenti di gara, i costi per i piani di sicurezza ed il costo del personale, non soggetti a ribasso, quale obbligo discendente dalle previsioni dettate dal d.lgs. 81/2008.

Il Consiglio

approva la presente deliberazione.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 10 novembre 2016

Il Segretario, Maria Esposito