

**PARERE ASSUNTO IN SEDE  
UOC - UNITA' OPERATIVA DI COORDINAMENTO  
PRESSO IL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E  
TRASPORTI**

**IN MATERIA DI SICUREZZA DEI LAVORATORI**

Roma, 27 maggio 2005

**1. Premessa**

Il presente lavoro ha per oggetto la materia della sicurezza dei lavoratori, in generale, e, in specifico, due ambiti limitati di analisi che corrispondono alle seguenti questioni:

a) la prima questione riguarda l'elenco dei costi della sicurezza riportato all'art. 7 del dpr 222/2003 e la connessa problematicità relativa alla sua esaustività, per quel che riguarda la stima dei costi relativi l'attuazione delle prescrizioni operative delle parti del piano di sicurezza e coordinamento, anche con riferimento agli appalti di lavori pubblici;

b) la seconda questione riguarda l'obbligo di sottoporre a ribasso di gara, nell'appalto pubblico, i costi della sicurezza cosiddetti generali, ovvero sia quelle voci che fanno riferimento al piano operativo di sicurezza, se ed in quanto compresi nelle spese generali a carico dell'impresa.

E' opportuno sottolineare sin dalla premessa come, il presente lavoro sia stato sollecitato da ITACA, in quanto nell'ambito delle proprie attività si sta

compiendo una attenta riflessione istituzionale e tecnica avente per oggetto l'intera materia della sicurezza dei lavoratori negli appalti. Pertanto, alla UOC, è stato richiesto di apportare alcuni elementi, dal punto di vista giuridico e solo giuridico, alla riflessione già in itinere.

Le due questioni che si sono affrontate e di cui il presente lavoro è il documento conclusivo sono state prese in considerazione in modo unitario, in quanto strettamente connesse tra di loro.

Deve essere, in fine, notato come le impostazioni assunte non siano state di semplice ed immediata individuazione, ma abbiano richiesto un percorso ed un ragionamento giuridicamente complesso e composito, di cui si cercherà di dare conto.

## **2. Inquadramento della questione**

La materia della sicurezza di lavoratori è regolamentata da una pluralità di fonti normative che si sono susseguite nel tempo. Prima di entrare nello specifico esame e commento delle stesse, pertanto, appare non privo di utilità l'esame di due istituti generali del diritto, ovvero, l'interpretazione delle norme giuridiche e la loro applicazione.

### **2.1 Interpretazione della norma giuridica**

L'interpretazione della norma giuridica è l'operazione preliminare alla sua applicazione che consiste nell'attribuire alla stessa un significato e nella verifica dell'applicabilità (si noti non della effettiva applicazione) della stessa al caso concreto. L'interpretazione deve essere condotta secondo criteri fissati dalla legge, ed in particolare dalle *Disposizioni sulla legge in generale*, corpo normativo che apre il codice civile. L'art. 12 delle dis. leg. gen., rubricato "interpretazione della legge", prevede due criteri interpretativi:

art. 12  
disp. leg. gen

- a) **criterio letterale**, in base al quale non si può attribuire alla norma altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse;
- b) **criterio teleologico**, in base al quale l'interprete deve ricercare l'intenzione del legislatore.

In base al criterio letterale le norme devono essere, pertanto, interpretate alla lettera, senza possibilità di attribuire loro liberamente un senso. Chi applica le norme, giudice o amministrazione, deve attenersi a questo e non creare diritto.

Il criterio teleologico importa una più attenta riflessione, soprattutto nel contesto oggetto del presente parere. Le parole sono il mezzo mediante il quale si esprime l'intenzione del legislatore e come tali vanno interpretate: esse devono essere prese alla lettera, fino a che questo non conduca ad attribuire un senso diverso da quello che, dal contesto, risulta corrispondere alla finalità della norma, la *ratio legis*. Pertanto, con l'espressione metaforica "intenzione del legislatore" si intende affidare all'interprete il compito di **coordinare il dato letterale della norma con il contesto giuridico**, che può essere, in alcuni casi, circoscritto all'articolo di legge o di regolamento di cui la norma è parte, in altri, estendersi all'esame di altre fonti normative, o all'esame dei principi generali della materia o del diritto.

L'"intenzione del legislatore" può mutare nel tempo: siccome l'operazione consiste nel contestualizzare la norma oggetto di interpretazione, è ovvia considerazione dire che, mutando il contesto, può mutare la stessa interpretazione. La lettura di una norma, posta in essere alla luce della legislazione vigente al momento della sua emanazione, può non essere la lettura data alla luce di normative che sono sopravvenute nel tempo. Questo sempre che la norma successiva non abbia abrogato la norma precedente.

## 2.2 Applicazione della norma

Le norme giuridiche sono applicabili, con le tempistiche e le modalità previste dall'ordinamento, se poste in essere nel rispetto delle fonti c art. 15 disp. leg. gen regolano la produzione delle stesse.

Un norma giuridica può perdere la caratteristica dell'applicabilità, innanzi tutto, se abrogata. L'art. 15 delle disp. leg. gen. prevede tre metodologie di *abrogatio legis*<sup>1</sup>:

- a) **per espressa disposizione di norma successiva;**
- b) **per incompatibilità con nuova disposizione normativa;**
- c) **per incompatibilità con una nuova legge che regola l'intera materia.**

Nel primo caso si parla di abrogazione espressa, nei secondi due di abrogazione tacita.

In aggiunta, una norma giuridica, seppur vigente e non abrogata, può essere art. 14 disp. leg. gen inapplicabile ad una determinata materia in quanto la stessa è regolamentata da normativa specifica, a norma dell'art. 14 delle disp. leg. gen. Il principio secondo cui *lex specialis derogat generali* può portare una norma vigente a non essere applicata ad un determinato caso. Ciò non incide sulla vigenza della *lex generalis*: se la *lex specialis* è abrogata, la *lex generalis* torna ad essere applicata.

### **3. Le norme applicabili in materia**

Il dpr 3 luglio 2003, n. 222 rappresenta cronologicamente l'ultima normativa posta in materia di piani di sicurezza nei cantieri temporanei e mobili e di stima dei costi della sicurezza. La norma in questione è formalmente un regolamento governativo. La natura di regolamento non è priva di conseguenze sulla tematica in oggetto nel presente parere.

---

<sup>1</sup> La non efficacia di una norma può essere determinata anche da un referendum popolare, ex art. 75 Cost., o per sentenza di illegittimità della Corte costituzionale, ex art. 136 Cost.

L'art. 31, c. 1 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, già nella sua prima stesura autorizzava il Governo ad emanare un regolamento in materia di piani di sicurezza nei cantieri edili in conformità alle direttive 89/391/Cee<sup>2</sup> e 92/57/Cee<sup>3</sup> e alla relativa normativa nazionale di recepimento. La norma appare ambigua: citando le direttive comunitarie, poteva apparire, al tempo della sua emanazione, come finalizzata a autorizzare il Governo a recepire le direttive in questione attraverso un regolamento. Il dato letterale, però, porta ad osservare come il Parlamento avesse delegato il Governo ad emanare un regolamento "in conformità" e non in recepimento delle direttive stesse. Il riferimento alle direttive, e alle norme di loro recepimento, mostra che il legislatore del 1994 aveva inteso il **regolamento come fonte di integrazione e attuazione di tutta la normativa** di rango superiore. Il regolamento avrebbe dovuto avere per oggetto la materia dei piani di sicurezza nel loro complesso. Pertanto, l'art. 31, c. 1, seppur norma giuridica posta all'interno della l. 109/94 e ss.mm.ii., ne è concettualmente esterna. E' semplicemente norma di delega al Governo per l'emanazione di un regolamento in materia di sicurezza nei cantieri, pubblici o privati che siano. La dimostrazione di questo, è stata data nel 1998, quando l'art. 22 del d.lgs. 19 novembre 1999, n. 528, ha previsto che, nel regolamento ex art. 31, c. 1, fossero previsti, in modo specifico, i contenuti minimi del solo piano di sicurezza e coordinamento e l'indicazione della stima dei costi della sicurezza. Il dpr 222/03, pertanto, è un corpus normativo complesso. Tocca i punti dei piani di sicurezza (pss e pos) in virtù di autorizzazione ex art. 31, c. 1 della l. 109/94, la materia dei psc in virtù, in buona sostanza, di doppia delega e, la materia della stima dei costi della sicurezza, in virtù di delega ex art. 22 del d.lgs. 528/99.

---

<sup>2</sup> Con la direttiva 12 giugno 1989, n. 391, il Consiglio delle comunità europee ha emanato una direttiva in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, che si è andata a porre come normativa generale in materia. La direttiva richiede agli Stati membri, in sede di applicazione, di prevedere una serie di obblighi a tutela dei lavoratori da parte di datori di lavoro.

<sup>3</sup> Con la direttiva 24 giugno 1992, n. 57, il Consiglio ha predisposto prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei e mobili. Si sottolinea come anche questa direttiva è uscita dall'alveo concettuale delle precedenti, andando a disciplinare obblighi sia per i datori di lavoro appaltatori, sia per i committenti.

La questione, che può apparire solo formale, ha importanti ripercussioni nel caso in oggetto, per due ordini di motivi.

*In primis*, le considerazioni svolte portano a sottolineare come, per quanto riguarda la stima dei costi per la sicurezza, sia necessario raffrontare il dpr 222/03 con il d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii., normativa nazionale di recepimento della direttiva 24 giugno 1992, n. 57, per esaminare se il decreto si sia attenuto o, di converso, abbia ecceduto, il dettato di una norma ad esso superiore.

*In secundis*, deve essere osservato come, il d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii., si pone come *lex generalis* sulla materia sicurezza nei cantieri. La l. 109/94 e ss.mm.ii., sul punto, si pone come *lex specialis*, andando a regolamentare solo i lavori pubblici. Ne discende che eventuali discordanze normative devono essere risolte considerando inapplicabile al caso di specie la norma contenuta nel d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii. e dando prevalenza alla norma contenuta nella l. 109/94 e ss.mm.ii., sempre che quest'ultima sia aderente alla direttiva comunitaria.

A ciò è necessario però aggiungere che il principio di specialità non può interferire con altri principi dell'ordinamento, come il principio di abrogazione tacita di norme giuridiche. **Il d.p.r. 222/03 è senza dubbio normativa che regola in modo generale la materia riguardante i contenuti dei piani di sicurezza e la stima dei costi della sicurezza.** Ogni norma previgente, di pari livello, con esso incompatibile è pertanto abrogata, a norma dell'art. 12 delle disp. leg. gen. A nulla rileva se quelle norme erano da considerarsi norme speciali: **il principio *lex specialis derogat generali*, presuppone la vigenza delle norme speciali, se queste sono state abrogate sono inapplicabili.** Per questo motivo, quando il legislatore vuole rendere inapplicabile l'art. 12 delle disp. leg. gen. prevede formule come "*salva ogni diversa norma*".

In relazione al primo confronto posto, ossia tra d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii <sup>art. 12, c. 1 d.lgs. 494/96</sup> dpr 222/03, è necessario sottolineare come l'art. 12, c. 1 del d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii. sancisce che, il piano di sicurezza e coordinamento ha due fondamentali contenuti<sup>4</sup>:

- a) *“l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi, e le conseguenti procedure, gli apprestamenti e le attrezzature atti a garantire il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori”*,
- b) *“la stima dei relativi costi che non sono soggetti al ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici”*.

**La norma non è, certamente, chiara.** Può essere lecitamente intesa sia nel senso di reputare tutti i costi relativi alle procedure, agli apprestamenti ed alle attrezzature come doverosi di stima e non assoggettabili a ribasso o, di converso, può essere letta come indicazione per prevedere all'interno del psc, sia le cause di “pericolo” per i lavoratori (l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi) sia le soluzioni ad essi (le procedure, gli apprestamenti e le attrezzature), nonché la stima, non di tutte le spese della sicurezza, ma solo di quelle che non sono assoggettabili a ribasso in sede di gara, che, pertanto, divengono costi per l'amministrazione.

Alla non chiarezza letterale deve supplire il criterio di interpretazione teleologica. L'avvento del dpr 222/03, norma attuativa e integrativa dell'art. 7 <sup>art. 7 dpr 222/03</sup> 12 in questione, ha apportato un elemento indicativo. Il comma 1 dell'art. 7 del dpr 222/03 prevede che, ove sia obbligatoria la redazione dei psc tra gli adempimenti necessari per la tutela della sicurezza dei lavoratori, nello stesso debbano trovare menzione i costi di una serie di beni e adempimenti. I

---

<sup>4</sup> Il piano contiene, in aggiunta a quanto elencato, le misure di prevenzione dei rischi risultanti dalla eventuale presenza simultanea o successiva delle varie imprese o dei lavoratori autonomi ed è redatto anche al fine di prevedere, quando ciò risulti necessario, l'utilizzazione di impianti comuni quali infrastrutture, mezzi logistici e di protezione collettiva. Il piano è costituito da una relazione tecnica e prescrizioni correlate alla complessità dell'opera da realizzare ed alle eventuali fasi critiche del processo di costruzione.

costi di questi devono essere ricavati mediante una stima. I committenti tenuti ad applicare la l. 109/94 e ss.mm.ii., ove non sia prevista la redazione dei psc, hanno l'obbligo di stimare i costi delle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza dei lavoratori. I costi della sicurezza, come individuati ai commi 1 e 2 dell'articolo in questione, a norma del comma 4, rappresentano la parte del costo dell'opera da non assoggettare a ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici. L'art. 7 del dpr prevede, in specifico, che *"nei costi della sicurezza"*, siano soggetti a stima solo *"i costi"* relativi a una serie di voci in esso elencate e che, solo *"i costi della sicurezza così individuati"*, non siano soggetti a ribasso d'asta.

Si noti che, **se si accogliesse la prima interpretazione fornita dell'art. 12 del d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii., riguardante la non ribassabilità di tutte le spese per la sicurezza, il dpr 222/03 sarebbe da reputare illegittimo** in quanto in violazione di legge. Ad inficiare la tesi vi sarebbe l'ulteriore elemento letterale che porta a notare come il legislatore, dove ha voluto, si è espresso in questi termini *"i relativi oneri (intendendo quelli relativi ai piani di sicurezza) vanno evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta"*<sup>5</sup>. La norma in questione sarà oggetto di commento poco oltre, qui basti notare come il tenore letterale della stessa fosse diverso da quello dell'art. 12 del d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii.

A questo punto è necessario e utile dare risposta al primo quesito posto, ossia se l'elenco dei costi della sicurezza riportato all'art. 7 del dpr 222/03 sia da ritenersi esaustivo anche con riferimento agli appalti di lavori pubblici. Mi pare possibile affermare che il quesito posto si componga di due domande, ossia: se l'elenco posto *"è esaustivo"* e se la norma è applicabile anche in materia di lavori pubblici o sia derogata o integrata da altre norme.

**A parere di chi scrive l'elenco ex art. 7, c. 1 del dpr 222/03 è, certamente, tassativo, per due ordini di motivi:**

---

<sup>5</sup> Cfr. art. 31, c. 2 della l. n. 109/94 e ss.mm.ii.



a) in primo luogo, ove si è voluto fornire elencazioni non tassative, lo stesso regolamento ha previsto forme chiare in proposito, come si evince dall'allegato I del dpr, intitolato "*elenco indicativo e non esauriente....*", ad indicare come l'elenco fornito dia elementi che possono essere selezionati o meno (indicatività) e elementi che possono essere integrati (non esauritività).

b) la stessa *ratio legis* porta a questa considerazione: l'intenzione è quella di selezionare pochi tra i molti, "*nei costi....i costi*"; l'operazione non sarebbe possibile se non con un elenco tassativo.

Per dare risposta alla seconda questione, ovvero se tale norma sia applicabile anche in materia di lavori pubblici, sono necessari ragionamenti più articolati.

Innanzitutto, anche se reputato illegittimo, fino a quando non è dichiarato tale, il dpr in questione è efficace. Pertanto, ai fini del presente parere, è necessario andare a leggere e confrontare lo stesso con le norme in materia di piani di sicurezza e stima dei costi della sicurezza contenute sia nella l. 109/94 e ss.mm.ii., sia nel dpr 21 dicembre 1999, n. 554 e ss.mm.ii., regolamento di attuazione della stessa.

Eventuali norme contenute in queste fonti, se confliggenti con una normativa successiva posta come regolamentazione dell'intera materia, sarebbero da considerare tacitamente abrogate a norma dell'art. 12 delle disp. leg. gen. Nel caso di specie, la normativa generale in materia è rappresentata dal d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii e dal dpr 222/03. La continua attività di modificazione legislativa di tutte queste normative porta ad una ulteriore complicazione della questione: è, infatti, necessario un attento esame di cosa è successivo a cosa.

La prima questione si pone con il comma 2 dell'art. 31 della l. 109/94, col art. 31, c. 2  
l. 109/94 sostituito dall'art. 9, c. 60 della legge 18 novembre 1998, n. 415, il quale recita, al primo periodo: "*il piano di sicurezza e di coordinamento ed il piano generale di*

sicurezza [...] ovvero il piano di sicurezza sostitutivo [...], nonché il piano operativo di sicurezza [...] 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"<sup>6</sup>. Le modifiche al d.lgs. 494/96, sono però successive, in quanto intervenute con d.lgs. n. 528 del 19 novembre 1999. Occorre pertanto esaminare se, nel caso di specie, possa essere reputato applicabile l'art. 12 delle dis. leg. gen, ed il criterio di abrogazione tacita .

La risposta deve essere assolutamente negativa, in quanto ogni norma della l. 109/94 ss.mm.ii e, pertanto, anche l'art. 31, c. 2 , **non può essere derogato, modificato o abrogato, se non per dichiarazione espressa con specifico riferimento a singole disposizioni, norma dell'art. 1, c. 4 della stessa l. 109/94 e ss.mm.ii.**

art. 1, c. 4  
l. 109/94

Il nuovo testo del d.lgs. 494/96, come modificato nel 1999, non è però certamente in linea con l'art. 31, c. 2, come sostituito nel 1998, per quanto afferisce alla previsione del piano generale di coordinamento, documento non più previsto. Pertanto, la norma deve essere interpretata sul punto in base al criterio teleologico, e considerata inapplicabile.

I problemi sorgono con l'art. 31, c. 2 della l. 109/94 e ss.mm.ii. nella parte in cui afferma che *"i relativi oneri vanno evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta"*. Anche questa norma non appare in linea con la normativa sopravvenuta.

Nella prima versione del 1996, l'art. 12 del d.lgs. 494, prevedeva l'obbligo di *"stima dei costi"* relativi al psc, ma non si prevedeva la loro esclusione dal prezzo ribassabile in sede di gara. Pertanto, nel 1998, le modifiche all'art. 31 della l. 109/94 rappresentavano la volontà del legislatore di creare una normativa *ad hoc* per i lavori pubblici. Fino a quel momento non si poteva discutere sul valore di *lex specialis* dell'art. 31, c. 2.

---

<sup>6</sup> Nella versione originaria non si prevedeva alcunché in materia di bando e ribasso.

La volontà del legislatore è però presto mutata; infatti, le modifiche del 1999 al d.lgs. 494 hanno inserito, all'art. 12, la disposizione "...nonché stima dei relativi costi che non sono soggetti al ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici". Si noti: o si giustifica la previsione normativa come inutile ripetizione del diritto già vigente o, contemporaneamente, diviene automatico che il legislatore del 1999 abbia voluto dare all'art. 12 del d.lgs. 494/96 un diverso contenuto rispetto all'art. 31, c. 2 della l. 109/94.

Orbene, è qui il vero nodo giuridico da risolvere. A parere di chi scrive, partendo dalla assoluta vigenza nel nostro ordinamento dell'art. 31, c. 2, non si può che leggere la norma in base al criterio interpretativo teleologico. **La norma in questione indica di "evidenziare" nei bandi i relativi oneri della sicurezza. Il termine evidenziare è certamente ambiguo letteralmente e non può che necessitare di una ricerca della ratio legis.** Per evidenziare gli oneri un metodo è certamente quello di identificarli nel loro ammontare, anche se solo presunto. L'operazione è quella della stima degli stessi, ossia individuarne il valore ipotizzato. Il dpr 222/03, norma generale in materia di stima dei costi della sicurezza, indica cosa sia necessario stimare, all'art. 7, c. 1, senza porre distinzioni tra "stime private" e "stime pubbliche". **Allora, si deve arrivare a dire che l'art. 31, c. 2, chieda alle amministrazioni di "evidenziare" ciò che non è stato "stimato". Si badi, a parere di chi scrive, l'operazione è possibile. L'amministrazione stima ed evidenzia alcuni oneri e per altri, evidenziati in modo generico, ne impone la stima all'offerente.**

Il punto non può essere risolto in modo così rapido. Ci si tornerà nel prosieguo, solo dopo avere terminato l'esame strettamente normativo.

Un'ulteriore questione normativa si pone esaminando il dpr 554/99 e ss.mm.ii. Il regolamento in questione, essendo del 21 dicembre 1999, è successivo sia alle modifiche intervenute alla l. 109/94, che sono del 18 novembre 1998, sia alle modifiche del d.lgs. 494/96, risalenti al 19 novembre

1999. Per questo motivo, il dpr 554/99 dovrebbe essere in linea con la *ratio legis* prospettata e non se potrebbe affermare la discontinuità.

Innanzitutto deve essere notato come il dpr in questione non sia coperto <sup>1 -</sup> autorizzazione in materia di sicurezza, in quanto quest'ultima, art. 34  
dpr 554/99 dall'origine, avrebbe dovuto essere contenuta nel regolamento *ex art. 31, c. 1* della l. 109/94 e ss.mm.ii. Il dpr 554/99 e ss.mm.ii. si occupa di sicurezza, infatti, sempre incidentalmente e mai in modo organico, con solo riferimento alla fase di progettazione dell'opera o del lavoro pubblico.

L'art. 34 del dpr 554/99 e ss.mm.ii., rubricato "*stima sommaria dell'intervento e delle espropriazioni del progetto definitivo*" (si noti come non vi sia riferimento alla stima dei costi della sicurezza, ma alla stima dei costi dell'intervento), recita, al comma 2: "*per eventuali voci mancanti il relativo prezzo viene determinato:*

- a) applicando alle quantità di materiali, mano d'opera, noli e trasporti [...];*
- 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, [...], per spese generali;*
- d) aggiungendo infine una percentuale del 10 per cento per utile dell'appaltatore."*

A parere di chi scrive la norma non è confliggente con la normativa precedentemente erogata. Si cercherà di dare conto di questo in prosieguo. Facendo questo, sarà indispensabile affrontare anche alcune questioni necessarie, al contempo, per dare risposta al primo quesito posto ed al secondo, in quanto la norma in questione fa riferimento sia alle spese per la sicurezza sia alle spese generali.

#### **4. Spese generali e sicurezza**

#### 4.1 Il concetto e la regolamentazione delle spese generali

Nel nostro ordinamento non esiste una definizione giuridica di spese generali. La realizzazione di lavori o opere pubbliche presuppone una serie di spese, alcune delle quali sono "generali", in quanto non afferiscono ad una specifica lavorazione o ad una specifica attività, ma sono collegabili, in modo generale, all'attività oggetto del contratto di appalto.

Le spese generali di cantiere sono quelle spese non imputabili alle singole lavorazioni in sé considerate, ma alle opere nel loro complesso. In altri termini, le spese generali di cantiere, devono essere divise in modo proporzionalmente uniforme su tutte le lavorazioni necessarie per adempiere al contratto di appalto.

La tematica delle spese generali è oggetto di specifica normativa.

Il capitolato generale di appalto approvato con dpr 16 luglio 1962, n. 1063, all'art. 16, rubricato "*cantieri, attrezzi, spese ed obblighi generali a carico dell'appaltatore*", prevedeva che dovessero essere comprese nel prezzo dei lavori e, perciò, a carico dell'appaltatore, una serie di attività tra cui, a titolo esemplificativo, le spese di impianto, esercizio e ripiegamento del cantiere.

Il d.m. 19 aprile 2000, n. 145, all'art. 5, avente medesima rubrica del corrispondente articolo del capitolato del 1962, ripete la medesima formula enunciando una serie di spese e attività che devono essere intese "*comprese nel prezzo dei lavori e perciò a carico dell'appaltatore*".

Il capitolato generale di appalto, per come posto in essere attualmente nel nostro ordinamento, non è un contratto (*rectius*: clausole generali contrattuali), ma un regolamento, in quanto posto in essere mediante decreto

ministeriale<sup>7</sup>. Il capitolato è, pertanto, inderogabile per volontà delle parti e non si applica a seguito di accettazione e accordo delle parti, ma in quanto fonte normativa. La dimostrazione è fornita dalla lettura congiunta dell'attuale testo del d.m. 145/00 e del capitolato del 1962. L'art. 16 del capitolato del 1962 prevedeva l'elenco di attività e spese generali a carico dell'appaltatore, facendo "*salve le eccezioni previste dai capitoli speciali*". L'attuale d.m. 145/00 prevede l'elencazione, facendo salve "*le eventuali ulteriori prescrizioni del capitolato speciale*". Ne discende che la clausola del 1962 consentiva di essere derogata dal capitolato speciale, mentre l'articolo del 2000 è suscettibile di mera integrazione.

La logica giuridica dell'art. 5 del d.m. 145/00 nasce dall'interpretazione della norma stessa. La norma prevede che una serie di attività e spese siano comprese nel prezzo e a carico dell'appaltatore. La norma appare di formulazione ambigua. Tutte le attività finalizzate all'adempimento dell'obbligazione contrattuale, ossia la consegna tempestiva di un'opera o di un lavoro non viziato o difettoso, sono a carico dell'appaltatore e sono inclusi nel prezzo dell'appalto. Non si vuole pertanto statuire che il committente non sia tenuto a pagare queste attività, si vuole specificare che queste, se necessarie per realizzare l'opera, sono poste in essere a rischio dell'appaltatore. L'attenzione si deve, pertanto, spostare sul prezzo dell'appalto e sul rischio dell'appaltatore.

Si sottolinea, senza intenti di approfondimento, di come, a norma dell'art. 1655 del codice civile, l'appalto sia il contratto con il quale una parte assume il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro. La causa del contratto di appalto è, pertanto, *facio ut des*, ossia "faccio perché

---

<sup>7</sup> Sul previgente capitolato vi era una disputa giurisprudenziale e dottrinale. Il capitolato di allora, infatti, era stato solo approvato con d.m.. Questo portava alcuni a classificarlo come contratto, altri come regolamento. Attualmente, la disputa non ha ragione di essere e si è spenta, in quanto l'attuale capitolato non è approvato con d.m. ma è un d.m. e, pertanto, non può essere un capitolato in senso tecnico, ossia una fonte contrattuale, ma ne porta solo il nome, pur essendo, giuridicamente, una fonte normativa.

tu mi dia". Nel definire la causa del contratto di appalto non ci si può, però, limitare a questo. La lettura dell'art. 1655 del codice evidenzia come la causa del contratto di appalto sia connotata da altri due elementi: *"l'organizzazione dei mezzi necessari"* e, da rilevare ai fini qui posti e la *"gestione a proprio rischio"*.

In materia di appalti privati, il rischio dell'appaltatore è limitato dall' articolo 1660 del codice civile, in materia di variazioni necessarie, dall'art. 1664, che regola la revisione dei prezzi e dagli artt. 1672 e 1673, in materia di impossibilità di esecuzione dell'opera e perimento della stessa. Ove una variazione progettuale sia necessaria, l'appaltatore ha diritto ad eseguirla e ad essere pagato per questa; in caso di mutamento dei prezzi contrattuali oltre il 10 per cento, a causa di circostanze imprevedibili, l'appaltatore non si accolla alcun rischio, in quanto deve essere rimborsato dal committente; infine, ove l'opera divenga impossibile, l'appaltatore non risponde dell'inadempimento. In ambito di appalti pubblici di lavori trovano applicazione le norme speciali *ex art. 25 della l. 109/94 e ss.mm.ii.*, e vi è l'istituto del prezzo chiuso, con revisione contrattuale solo nei limiti dell'art. 26 della l. 109/94 e ss.mm.ii.

L'articolo del dpr 145/00, pertanto, sancisce il principio in base al quale il committente non è tenuto a individuare le varie attività previste in modo analitico e a stimarne il costo. **Per qualsiasi attività classificabile come "generale", le variazioni non incidono sul prezzo e, il relativo costo è incluso nel prezzo dell'appalto e non revisionabile. Ciò non toglie che il committente dovrà pagare un prezzo all'appaltatore anche per le spese generali e che queste, in ambito di appalti pubblici, siano soggette a ribasso in sede di procedimento ad evidenza pubblica.**

In ambito di lavori e opere pubbliche le amministrazioni non sono libere nella fissazione del prezzo contrattuale. Devono attenersi a specifiche norme che sono finalizzate a stimare il prezzo massimo che l'amministrazione è

disposta a pagare per la realizzazione di quel lavoro. Il prezzo, inteso come oggetto del contratto, scaturisce solo dall'offerta del privato, che contiene il ribasso. Fra queste norme, l'art. 34, c. 1, lett. c) del dpr 554/99 e ss.mm.ii. prevede che ove non vi sia un prezzario, l'importo pagato per le spese generali di cantiere non può essere inferiore al 13% della stima, derivante dall'applicazione dei commi precedenti del medesimo articolo, e non può essere superiore al 15%.

In questo importo, pertanto, devono essere ricomprese tutte le spese generali di cantiere.

Tra queste spese, l'art. 5, c. 1, lett. e) del d.m. 145/00 prevede le *"spese adeguamento del cantiere in osservanza al d.lgs. 626/94 e ss.mm.ii"*. art. 5, c. 1, lett. e)  
d.m. 145/00

Sul punto è necessario sottolineare come la direttiva 92/57/Cee, concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili, attuata nel nostro ordinamento tramite il d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii., è l'ottava direttiva particolare, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/Cee, direttiva attuata tramite il d.lgs. 626/94 e ss.mm.ii. Le due normative, sia comunitarie, sia nazionali, si pongono, pertanto, in un rapporto di contemporanea applicabilità e non di conflitto.

In altri termini, vista la contemporanea applicabilità del d.lgs. 626/94 e del d.lgs. 494/96, il d.m. 145/00 indica che, **tra le spese generali non tutte le spese che sono rese necessarie per l'assolvimento degli obblighi del d.lgs. 626/94 e ss.mm.ii., ma solo quelle finalizzate all'adeguamento "del cantiere"**.

La lettura sistematica della norma porta a affermare che vi sono altre spese derivanti dalla osservanza del d.lgs. 626/94 e ss.mm.ii. che non sono spese generali di cantiere.



In questa chiave di lettura può essere esaminato anche l'art. 34 del dpr 554/99 che prevede che alla stima *ex* comma 1, lett. c) debbano essere aggiunte le spese per la sicurezza, **ossia le spese necessarie per assolvere agli obblighi sulla sicurezza per quella specifica lavorazione**, e, in un secondo momento, le spese generali, tra le quali anche le spese per assolvere agli obblighi della 626/94 e ss.mm.ii. in relazione all'attività di cantiere.

Ulteriore conferma è fornita dall'art. 1, c. 1, lett. k) del d.lgs. 222/03 e ss.mm.ii., il quale definisce i costi per la sicurezza: *"i costi indicati all'art. 12 del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, e successive modificazioni, nonché gli oneri indicati nell'art. 31 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni"*.

La norma in questione, in quanto avente mero scopo definitorio, prevede art. 2, c. 1, lett. l) dpr 222/03 i costi della sicurezza non siano solo quelli inclusi nel psc, ma anche quelli contenuti negli altri piani. Fatto ciò, però, lo stesso dpr 222/03, nel prevedere i contenuti minimi dei vari piani, solo nel psc prevede, all'art. 2, c. 1, lett. l), la *"stima dei costi della sicurezza, ai sensi dell' articolo 7"*.

Inoltre, l'art. 5, c. 1 dello stesso decreto, prevede, come contenuti minimi art. 5, c. 1 dpr 222/03 pss, *"gli stessi elementi del psc di cui all'articolo 2, comma 2, con esclusione di stima dei costi della sicurezza"*. All'appaltatore non è pertanto richiesto di stimare i costi in caso di pss, ma ciò non toglie che, a norma dell'art. 7. c. 2, in esplicita deroga, la stima debba essere svolta dalle pubbliche amministrazioni *"per le opere rientranti nel campo di applicazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni"*, le quali *"nei costi della sicurezza stimano, per tutta la durata delle lavorazioni previste nel cantiere, i costi delle misure preventive e protettive finalizzate alla sicurezza e salute dei lavoratori"*.

#### **4.2 Ratio legis della non ribassabilità delle spese per la sicurezza stimabili e per quelle non stimabili**

La tematica delle spese generali di cantiere deve essere completata da un ulteriore principio in materia che dovrebbe, nella speranza di chi scrive, dare un ulteriore elemento di analisi. Principio generale in materia contrattuale è che le parti siano tenute a rispettare il sinallagma contrattuale sia in sede di accordo, sia in sede di esecuzione dello stesso.

Se il principio viene traslato in materia di spese per la sicurezza, si può evincere l'obbligo del committente a corrispondere i maggiori oneri in favore dell'appaltatore ove, con proprio comportamento, abbia determinato un aggravio nelle spese generali di cantiere.

La lettura che si può dare al d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii. può essere fatta da questo angolo visuale. Con il psc, l'amministrazione chiede all'appaltatore il compimento di attività, la disponibilità di materiali e attrezzature, che aggravano le spese generali. Si ricordi come, a differenza di quanto avviene in applicazione del d.lgs. 626/94 e ss.mm.ii., il d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii. prevede che il datore di lavoro non ha solo obblighi di legge, ma sia vincolato contrattualmente dal committente, in base all'attività discrezionale del coordinatore per la sicurezza, per come resa palese nel psc. In altri termini, il d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii. obbliga il committente a chiedere all'appaltatore/datore di lavoro di compiere determinate attività, di procurarsi determinati beni, di ritardare o anticipare determinate lavorazioni. Per questo motivo, il committente è tenuto a stimare queste spese e a corrisponderle all'appaltatore.

In quest'ottica si evince **il motivo per il quale queste spese devono essere scorporate dal prezzo dell'appalto per essere assoggettate a ribasso in sede di gara, in quanto non sono date all'appaltatore a titolo di prezzo sull'opera, ma a titolo di corrispettivo per le spese richieste.** Per questo motivo, tali spese, sono, per l'amministrazione dei "*costi*" e non un prezzo, inteso come corrispettivo per la realizzazione dell'opera o del lavoro, ossia l'obbligazione dell'appaltatore, e neanche come "*onere*", in quanto gli oneri

sono quelle attività che l'appaltatore deve porre in essere *ex lege*, e non *ex contractu*. A parere di chi scrive, conferma di questo è rinvenibile dall'art. 1, c. 1, lett. k) del d.lgs. 222/03 e ss.mm.ii., il quale definisce i "costi per la sicurezza" (forse sarebbe stato meglio definirle spese): "i costi indicati all'art. 12 del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, e successive modificazioni, nonché gli oneri indicati nell'art. 31 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni".

Vero è che sia possibile sostenere che la *ratio* della non sottoposizione a ribasso delle spese della sicurezza, possa essere rinvenuta nel generico tentativo di non consentire a soggetti di pochi scrupoli di risparmiare sulla sicurezza dei lavoratori. Però, se così solo fosse, non si spiegherebbe il motivo per il quale lo stesso principio non deve valere in materia di appalti di servizi. Il d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e ss.mm.ii., prevede che i partecipanti alle gare di appalto dichiarino di avere tenuto conto degli obblighi connessi alle disposizioni in materia di sicurezza e protezione dei lavoratori, nonché alle condizioni del lavoro. Inoltre, la stessa normativa prevede che, nel caso in cui una o più offerte presentino carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, l'amministrazione aggiudicatrice sia tenuta a chiedere chiarimenti in proposito. Il combinato disposto delle due norme porta a ritenere che l'amministrazione non possa accettare giustificazioni che riguardino la corretta applicazione degli obblighi in materia di lavoro. Non vi è pertanto alcun obbligo di non ribassabilità.

In aggiunta, si noti che la legge 7 novembre 2000, n. 327, composta da un unico articolo, si dedica alla valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto di lavori, servizi o forniture, statuendone l'esame in sede di valutazione dell'anomalia delle offerte. La normativa mostra pertanto che, anche dove vi sia una gara di appalto per servizi e forniture, la logica del legislatore è quella di tutelare la sicurezza dei lavoratori attraverso il controllo sull'anomalia dell'offerta; la non ribassabilità non è, pertanto, collegata alla tutela dei lavoratori, ma al rimborso di aggravii che la legge,

obbliga il committente a richiedere contrattualmente all'appaltatore. In quest'ultimo obbligo sta la tutela dei lavoratori.

La sistematica lettura del quadro giuridico delineato porta allora ad una riflessione sul punto. Le spese per la sicurezza, quando sono costi per l'amministrazione, intendendo per questo spese che deve corrispondere all'appaltatore, devono essere stimate dalla stessa. **L'art. 7, c. 1 del dpr 222/03 indica infatti, "tra i costi della sicurezza", i "costi da stimare".** Ciò non toglie che, **anche se non è compito dell'amministrazione, l'offerente in una gara di appalto pubblico è chiamato a stimare le altre spese per la sicurezza, a darne dichiarazione e a parametrare il proprio ribasso.** Per questo motivo, l'art. 31, c. 2 della l. 109/94 **impone di evidenziare nel bando l'onere del rispetto a prescrizioni in materia di sicurezza e impone che tutte le spese corrispondenti non siano ribassabili.**

In quest'ottica si evince anche che, seppur non esplicitato in alcuna norma, in caso di sub appalto di lavorazioni inerenti la sicurezza, non possa trovare applicazione l'art. 18, c. 4 della legge 19 marzo 1990, n. 55 e ss.mm.ii. La norma in questione sancisce l'obbligo, per l'impresa aggiudicataria, di praticare per i lavori e le opere affidate in sub appalto, gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con un ribasso non inferiore al venti per cento. Per tutti le spese ed oneri per la sicurezza non vi potrà essere questo ribasso, in quanto il loro pagamento da parte dell'amministrazione non è a titolo di prezzo ma a titolo di corrispettivo per le spese chieste. Pertanto non vi potrà essere alcun ribasso.

## **5. Conclusioni: sicurezza e contratto**

Un ulteriore elemento di analisi può essere fornito dalla stessa lettera c) dell'art. 7 del d.lgs. 626/94 e ss.mm.ii. Il decreto in oggetto impone al datore di lavoro **art. 7 d.lgs. 626/94**

serie di obblighi e divieti, a prescindere se quest'ultimo sia o meno soggetto appaltatore di un committente terzo. L'unica norma che ha per oggetto il contratto di appalto è l'art. 7 del d.lgs. 626/94 e ss.mm.ii.<sup>8</sup> che si pone in continuità con il principio enunciato. Infatti, l'articolo in oggetto, prevede l'obbligo per il committente di fornire all'appaltatore "*dettagliate informazioni sui rischi specifici*" esistenti nell'ambiente in cui è chiamato a fare operare i propri lavoratori e, inoltre, a informare l'appaltatore delle misure di prevenzione ed emergenza già presenti in loco. Il committente ha l'obbligo di "*promuovere*" la cooperazione e il coordinamento degli eventuali appaltatori/datori di lavoro. La stessa norma specifica, peraltro, come l'obbligo di cooperazione e coordinamento non sia in capo al committente ma agli eventuali appaltatori; il committente deve solo promuoverlo. Inoltre, l'obbligo di promozione non deve estendersi ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese.

Dall'esame del d.lgs. 626/94 e ss.mm.ii., si evidenzia come la tutela della sicurezza dei lavoratori non entri nel rapporto contrattuale, trasformandosi in obbligazione contrattuale, ma imponga una serie aggiuntiva di obblighi rispetto alle situazioni in cui il datore di lavoro non è, al contempo, appaltatore di un terzo committente. In buona sostanza, l'autonomia organizzativa dell'appaltatore è limitata non dal contratto di appalto, ma da una serie di norme imperative, la cui osservanza è dovuta.

La tutela della sicurezza *ex* d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii. obbliga il committente a predisporre un psc, i cui contenuti divengono obbligazioni contrattuali per l'appaltatore. In altri termini, la norma obbliga il committente a vincolare contrattualmente il proprio appaltatore al rispetto di adempimenti contenuti in una determinata parte del contratto che prende il nome di psc. La questione va a toccare nel profondo il concetto stesso di contratto di appalto.

---

<sup>8</sup> La norma in commento è stata modificata dall'art. 5 del d.lgs. 19 marzo 1996, n. 242. La prima versione prevedeva che l'obbligo di promozione da parte del committente avesse per oggetto solo il coordinamento degli interventi e non anche, come è ora previsto, la cooperazione all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione.

Il contratto di appalto, nella sua tipizzazione codicistica, *ex art. 1655*, presuppone che il committente non interferisca nei confronti dell'appaltatore sul come l'opera o il servizio sono realizzati: è l'appaltatore che organizza i mezzi (materiali, mano d'opera, denaro) necessari al corretto adempimento dell'obbligazione principale dell'appalto: il compimento dell'opera o del servizio stessi. Nel contratto di appalto, l'appaltatore ha, e deve avere, una propria autonomia organizzativa. Se questa manca, il contratto non è qualificabile come appalto e il contraente non è classificabile come appaltatore, ma come mero *nudus minister*<sup>9</sup>.

**La tutela della salute dei lavoratori pertanto, deve essere temperata con l'organizzazione propria dei lavori da parte dell'appaltatore.** Per questo motivo è necessario allocare in modo corretto cosa deve essere il committente a chiedere contrattualmente e cosa, di converso, sia obbligato *ex lege* l'appaltatore a fare, nell'ambito della propria autonomia contrattuale.

La *ratio* dello strumento rappresentato del psc sta proprio in questo. **Il psc non incide, o non dovrebbe incidere, sulla sicurezza dei lavoratori nella fase lavorativa in quanto tale, ma dovrebbe esaminare tali lavorazioni e definire come tutelare il lavoratore nel cantiere.** Si noti come questa valutazione potrebbe incidere anche sulla singola attività lavorativa, ma sempre e solo in quanto giustificata dalla attività di cantiere.

Un esempio esplicitato in modo chiaro dalle norme è quello dei **disposi** art. 7, c. 1, lett. b) dpr 222/03  
**di protezione individuale.** Gli stessi sono regolamentati dal titolo IV art. 1  
d.lgs. 626/94 e ss.mm.ii. Pertanto, i datori di lavoro sono obbligati *ex lege* a dotare di idonei dpi i propri lavoratori. Il criterio di idoneità dipende dalla specifica lavorazione che il soggetto deve svolgere. Ciò non toglie che, quando quella specifica lavorazione è interferente con altre lavorazioni, il dpi possa risultare non più sufficiente per tutelare la sicurezza del lavoratore. Per questo motivo, l'art. 7, c. 1, lett. b) prevede che, se nell'esercizio della

---

<sup>9</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cass. n. 3384 del 1995.

discrezionalità tecnica fornita al coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione (per questo la norma usa il termine “*eventualmente*”), lo stesso noti come un determinato dpi, seppur idoneo per una specifica lavorazione, divenga inidoneo nel cantiere in quel momento, in quanto la lavorazione stessa interferisce con altra lavorazione simultanea, lo stesso dpi deve essere rimborsato all’impresa in quanto aggravio richiesto contrattualmente.

A questo deve essere aggiunto come, nell’ottica che l’*“organizzazione mezzi”* sta in capo all’appaltatore e non all’amministrazione, si prevedeva, all’art. 12, c. 5 del d.lgs. 494/96 e ss.mm.ii., che l’impresa che stipula il contratto possa presentare al coordinatore per l’esecuzione proposte di **integrazione del psc**, per meglio garantire la sicurezza. Mera specificazione temporale di questa norma è, per i lavori pubblici, l’art. 31, c. 1 *bis* della l. 109/94 e ss.mm.ii. In questi casi, i prezzi pattuiti tra le parti non possono essere modificati, in quanto l’integrazione deve rappresentare meri correttivi “di assestamento”.

Di converso, a norma dell’art. 31, 2 *bis* della l. 109/94 e ss.mm.ii., nel caso specie *lex specialis* applicabile ai soli lavori pubblici, l’esecutore contrattuale può presentare proposte di **modificazione del psc**, per due ordini di motivi:

- a) adeguarne i contenuti alle tecnologie proprie dell’impresa;
- b) garantire il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori eventualmente disattese nel piano.

Nel primo caso si mostra come i contenuti del psc rappresentino adempimenti contrattuali e, come tali, modificabili per successivo accordo delle parti. Poiché la modificazione rappresenta attività di novazione contrattuale oggettiva, *ex art. 1230 del codice civile*<sup>10</sup>, all’impresa non spetta

---

<sup>10</sup> A norma dell’articolo in oggetto, “*l’obbligazione si estingue quando le parti sostituiscono all’obbligazione originaria una nuova obbligazione con oggetto e titolo diverso*”.

alcun rimborso aggiuntivo, in quanto le si sta consentendo di utilizzare tecnologie che già possiede, ma si dovrebbe, eventualmente, rideterminare il *quantum* del rimborso a vantaggio dell'amministrazione.

Nel secondo caso, la questione è più complessa. Innanzi tutto si deve evidenziare come a nulla rilevi la tematica delle variazioni *ex art. 25* della l. 109/94 e ss.mm.ii., che rappresentano una modificazione contrattuale in corso di esecuzione. In questa sede, il contratto (o meglio quella parte del contratto rappresentata dal progetto dell'opera o del lavoro) è immutato. Vi è una segnalazione dell'appaltatore sulla manchevolezza del piano, che necessita di "nuovi e ulteriori" apprestamenti o misure di sicurezza. Nella consapevolezza di esprimere un parere in disaccordo con l'Autorità di Vigilanza dei lavori pubblici<sup>11</sup>, ci si permette di notare come l'art. 31, c. 2 *bis*, nella parte qui in oggetto, si riferisca a tutti gli errori del psc e non solo per situazioni non previste *ab origine*: ove una norma sia stata "disattesa", così recita l'art. 31, c. 2 *bis*, l'amministrazione ha solo la discrezionalità di valutare se l'indicazione dell'appaltatore sia esatta e congrua, ma ove ravvisato l'errore ha l'obbligo di adeguare il psc e di rimborsare l'appaltatore, se vi sono ulteriori spese.

Questo mostra come l'appaltatore, anche se tenuto all'osservanza dei contenuti del psc per obbligazione contrattuale, non dismetta mai la funzione di organizzazione dei propri mezzi, potendo chiedere e ottenere, se ve ne sono i requisiti, anche una modificazione delle obbligazioni determinate dal committente, quando le stesse incidano sull'organizzazione stessa.

---

<sup>11</sup> Cfr. Determinazione 30 gennaio 2003, n. 2.



## 6. Riassumendo

### In merito alla prima problematica

L'art. 7, c. 1 del dpr 222/03 indica un elenco tassativo degli elementi che un committente, pubblico o privato, deve stimare all'interno del proprio psc.

Questo in una logica di corrispettività tra quanto lo stesso committente è obbligato a chiedere attraverso il psc e quanto l'appaltatore deve, pertanto, porre in essere in adempimento dell'obbligazione assunta.

### In merito alla seconda problematica

L'art. 31, c. 2 della l. 109/94 e ss.mm.ii., indica alle amministrazioni che tutti gli oneri della sicurezza devono essere "*evidenziati*" nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta.

L'amministrazione non è però tenuta a "*stimarli*" in modo "*analitico*" tutti. L'operazione di stima analitica è svolta dall'amministrazione nei limiti delle obbligazioni che la stessa richiede all'appaltatore tramite il psc.

In sede di gara l'amministrazione imporrà la non ribassabilità dei costi che ha stimato.

L'offerente, in sede di presentazione dell'offerta, avendo un obbligo *ex lege* di tutelare la sicurezza dei propri lavoratori (oltre che l'obbligazione contrattuale di rispettare il dettato del psc) non ha la possibilità di porre a ribasso la parte delle proprie spese che assolvono a quella funzione.

In sede di valutazione dell'offerta l'amministrazione controlla la correttezza e congruità delle stesse spese in relazione al prezzo offerto dal privato.

Alcuni dei costi stimati dall'offerente sono, o possono essere, spese generali. Questi, pur essendo tali (con ogni conseguenza in materia di quantificazione e rischio), restano obbligatori *ex lege*, in quanto imposti da norme giuridiche e, pertanto, non assoggettabili a ribasso.