

concessione. Le indagini congiunte dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, avevano evidenziato una situazione in cui spesso tale limite minimo di affidamento con gara non veniva rispettato.

L’equiparazione delle società concessionarie alle amministrazioni aggiudicatrici se da un lato ha rappresentato una notevole apertura di un mercato prima di allora piuttosto chiuso, ha tuttavia evidenziato anche delle problematiche, tra l’altro sollevate dalla stessa Società Autostrade per l’Italia S.p.A. Un problema avvertito è quello dei “cattivi” appaltatori, quelle imprese, cioè, che a causa della loro elevata litigiosità creano problemi alla società appaltante senza che questa abbia gli idonei strumenti per escluderle dalle procedure di gara.

Sul tema delle concessioni autostradali l’altro aspetto che l’Autorità ha voluto approfondire attraverso numerose audizioni sia con il principale concessionario (Autostrade per l’Italia S.p.A.) che con la società concedente ANAS, ha riguardato l’aggiornamento delle convenzioni di concessione autostradale in occasione della revisione dell’atto concessorio come previsto dal decreto legge n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito nella legge n. 286/06 e gli aggiornamenti periodici del piano finanziario.

**Revisione
delle
convenzioni
autostradali**

Su questi aspetti l’Autorità ha posto particolare attenzione alle motivazioni, agli effetti e ai possibili sviluppi del parere negativo che il Nucleo di Attuazione e Regolazione dei Servizi di Pubblica Utilità (NARS), ha espresso sullo schema di convenzione sottoscritta da ANAS e Società Autostrade (ASPI) con riferimento al sistema tariffario.

Peraltro, il succitato parere si è inserito in un quadro piuttosto confuso in cui erano presenti due procedure di infrazione della Commissione europea in materia autostradale nei confronti dell’Italia.

La prima procedura ha riguardato le concentrazioni del settore ed è stata superata dalla direttiva 30 luglio 2007 recante “*criteri di autorizzazione alle modificazioni del concessionario autostradale derivante da concentrazione comunitaria*”, pubblicata sulla G.U. in data 26 settembre 2007. La seconda procedura, invece, è ancora aperta e riguarda la modifica unilaterale alle convenzioni esistenti, apportate con legge 286/2006, che secondo la

Commissione Europea sarebbe in violazione delle disposizioni del trattato riguardanti la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento. In particolare, le modifiche unilaterali ai contratti in essere determinano, secondo la Commissione, una situazione di incertezza e indeterminatezza del quadro regolatorio tale da scoraggiare investitori intracomunitari poiché in sede di rinegoziazione, che comprende anche la revoca della concessione in caso di mancato accordo, si registrano restrizioni alla libera circolazione dei capitali.

**Convenzione
unica**

Sulla base delle nuove disposizioni di legge e sulla base delle osservazioni della Commissione Europea (modifica unilaterale dei patti contrattuali) è stata elaborata una bozza di convenzione unica, sottoscritta tra ANAS e ASPI il 12 ottobre 2007. Detta bozza di convenzione prevede, in relazione al fatto che ASPI non ha richiesto il riequilibrio economico finanziario, la coesistenza dei patti della convenzione originaria del 1997, dei patti del IV Atto Aggiuntivo del 2002 e delle disposizioni della legge 286/06 relativamente ai nuovi finanziamenti assentiti, ottemperando in questo modo anche alle richieste della UE. In particolare i patti contrattuali relativi ai nuovi finanziamenti assentiti sono conformi alle delibere del CIPE del 2007, emanate ai sensi della L. n. 286/2006.

Per quanto riguarda le problematiche regolatorie emerse, queste si concentrano sulla formula tariffaria, poiché in sede di contrattazione, ANAS e ASPI non sono riuscite ad individuare un quadro regolatorio omogeneo.

Il quadro della precedente Delibera CIPE 319/1996 era da ritenersi parzialmente superato poiché la formula tariffaria della Delibera CIPE 319/1996 era stata nel tempo già oggetto di numerose modifiche che ne hanno svuotato la valenza sul piano giuridico.

In particolare, la Convenzione ANAS-Autostrade del 4.8.1997 aveva riconosciuto ad ASPI il diritto ad ottenere il differenziale tra inflazione reale e programmata (riconoscimento confermato anche dal parere reso dal Consiglio di Stato nel 2002). Inoltre, il IV Atto Aggiuntivo ANAS-Autostrade ha modificato la parte della formula tariffaria riguardante il

recupero degli investimenti assentiti e degli investimenti aggiuntivi sulla base del costo medio ponderato del capitale (WACC).

Conseguentemente, per ASPI come più in generale per tutti i concessionari che non richiedono il riequilibrio del piano finanziario, non è possibile impostare una Convenzione Unica compatibile con l'art. 2 del D.L. 262/2006.

In relazione a queste circostanze è stato negoziato tra ANAS ed ASPI, con la supervisione del Ministero Infrastrutture, uno schema di Convenzione Unica tenendo conto dei patti pregressi innovandoli ove possibile. Per gli aspetti tariffari la convenzione prevede:

- per i futuri investimenti, le disposizioni della delibera CIPE n. 39/2007;
- per gli investimenti oggetto del IV Atto Aggiuntivo, i meccanismi introdotti dall'atto stesso del 2004;
- per il livello tariffario di base ed il piano investimenti originario della Convenzione del 1997, un meccanismo basato sui principi generali stabiliti dalle delibere CIPE n. 65/1996 (in materia di linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) tenendo conto delle modifiche già introdotte con delibera CIPE n. 319/1996.

La delibera del CIPE n. 65/1996 in merito alla variazione delle tariffe dei servizi prevedeva un recupero di produttività legato all'indice dei prezzi al consumo nel corso dell'anno. Nello schema di Convenzione Unica ASPI ha posto come obiettivo il recupero della produttività collegata all'inflazione effettiva, coerentemente con le caratteristiche del *price cap* nella Delibera 65/96. Lo schema di Convenzione Unica siglato il 12 ottobre 2007 con ASPI introduce una formula revisionale delle tariffe di pedaggio che fissa l'incremento annuo in misura pari al 70% dell'inflazione effettiva registrata negli ultimi 12 mesi. A tale incremento si aggiungono le componenti di remunerazione specifica dei nuovi piani di investimento non inclusi originariamente nella Convenzione del 1997.

Il fatto che il quadro regolatorio originario si sia sostanzialmente alterato nel tempo è stato riconosciuto dal NARS che ha segnalato i profili di complessità sia in merito alla normativa applicabile sia con riferimento

**Il sistema
tariffario
nella
convenzione
ANAS-ASPI**

all'applicazione di differenti parametri di regolazione rinvenibili nelle norme. In particolare il NARS ha fatto presente che le fonti normative vigenti sono numerose, di rango sia primario (legge n. 286/06, commi 82/89, art. 21 del D.L. n. 355/03, convertito dalla legge n. 47/04, che ha approvato il IV Atto Aggiuntivo alla Convenzione del 1997), sia secondario (delibera generale del CIPE sulle linee guida per la regolazione di servizi di pubblica utilità; delibere CIPE in tema di tariffe autostradali e regolazione economica del settore autostradale, nn. 319/96 e 39/07). Con riferimento alle tariffe, le fonti normative succedutesi nel tempo non prevedono una riconciliazione dei differenti parametri di regolazione nel contesto di una stessa formula tariffaria, applicabile quale disciplina unitaria all'intero schema, bensì restano in vigore e sono efficaci per ambiti distinti di applicazione, comunque rilevanti a seconda delle parti del medesimo schema; sicché, proprio rispetto a tali ambiti, si potranno avere nelle specifiche previsioni convenzionali da un lato una ricognizione (il vecchio regime per quanto ancora vigente) e dall'altro una novazione (il nuovo regime per quanto già applicabile).

Sul complesso quadro summenzionato, il parere negativo del NARS ha indotto il Ministero delle Infrastrutture a ritirare dal CIPE lo schema di convenzione prima del pronunciamento di detto Comitato Interministeriale.

L'Autorità relativamente ai punti che seguono, stabiliti dalla legge 286/2006, con la quale sono state recepite le osservazioni effettuate con tre atti di segnalazione nel 2006, ha richiesto chiarimenti sull'applicabilità di detti punti sia alla Convenzione sottoscritta in data 12 ottobre 2007 tra ANAS e ASPI, sia alla convenzione del 1997 e al IV atto aggiuntivo. I punti sui quali l'Autorità ha focalizzato la propria attenzione sono relativi:

**Clausole
introdotte nello
Schema di
Convenzione
Unica**

1. ad un sistema graduato di penali in relazione al tipo di inadempimento del concessionario;
2. alla revoca della convenzione nei casi di particolari inadempimenti del concessionario;
3. alla risoluzione del rapporto per inadempimento del concedente e recesso per motivi di pubblico interesse;

4. alla revisione della tariffa sulla base di dati di traffico statisticamente consolidati e sulla base degli investimenti effettivamente realizzati nel corso dell'anno precedente alla revisione stessa nonché della qualità del servizio;
5. alle modalità di vigilanza da parte del Concedente;
6. agli accantonamenti dei benefici finanziari per ritardata esecuzione degli investimenti;
7. all'accensione di linee di credito a garanzia dell'esecuzione delle opere;
8. al recupero dell'extratraffico qualora il traffico effettivo supera quello di piano dell'1%;
9. alla remunerazione del servizio in relazione ai parametri di qualità previsti dalla L. 286/06.

Inoltre, è stata fatta richiesta ai soggetti coinvolti di chiarire se effettivamente la formula tariffaria che prevede il recupero del 70% dell'inflazione produce incrementi costanti dei pedaggi per tutta la durata della convenzione senza la possibilità di un intervento regolatorio nel corso del tempo.

Nel corso delle audizioni con l'ANAS è stato fatto presente che la convenzione ASPI - ANAS è la più importante tra quelle da rinnovare. Su questa concessione, oggetto della procedura d'infrazione riguardante la modifica unilaterale dei patti contrattuali con la stesura della Convenzione Unica, la Presidenza del Consiglio ha trasmesso alla Commissione i chiarimenti relativi alle modalità di stipula delle convenzioni per ciò che riguarda i patti pregressi. Il commissario al Mercato Interno Mc Crevy ha successivamente fatto presente di essere pronto a chiudere la procedura di infrazione qualora una apposita normativa avesse previsto che nei rinnovi quinquennali non ci fossero modifiche unilaterali.

Per quanto riguarda il parere negativo del NARS sulla nuova formula tariffaria prevista nella Convenzione Unica ANAS - ASPI e sulle norme regolatorie da prendere in considerazione, l'ANAS ha sottolineato che occorre tenere conto che nel corso degli ultimi 12 anni si sono succedute

**Il recupero
dell'inflazione**

diverse disposizioni. Su quest'ultimo aspetto il NARS ha suggerito, inoltre, la richiesta di un parere del Consiglio di Stato.

Per ciò che concerne la formula dell'adeguamento tariffario questa nasce dall'esperienza degli altri Paesi che prevedono un recupero annuale dell'inflazione reale pari o superiore al 70% di detta inflazione (Francia 70% - Spagna 100% - Portogallo 90% etc.).

Nella convenzione ASPI - ANAS il valore del 70% è stato scelto sulla base di indagini storiche.

Il meccanismo tariffario proposto è un valore per le concessionarie poiché fornisce certezza circa il flusso degli incassi agevolando il Concessionario per i finanziamenti. Il vecchio sistema tariffario prevedeva comunque il recupero di tutta l'inflazione reale a fine quinquennio di regolazione. Infatti, se si va ad analizzare quello che è accaduto nei periodi di regolazione precedenti, ASPI ha recuperato il 110 % dell'inflazione reale. Quindi la rinuncia del 30% dell'inflazione reale rappresenterebbe un beneficio per l'utente. Con il riconoscimento in ciascun anno del periodo regolatorio del 70% dell'inflazione reale, ASPI rinuncia al recupero del differenziale dell'inflazione del precedente quinquennio.

Le simulazioni effettuate dall'ANAS hanno mostrato, con riferimento ad un tasso di inflazione annua del 2,5%, un risparmio in termini di incrementi tariffari del 6% a fine quinquennio di regolazione. A detto risparmio si somma il differenziale tra inflazione reale e programmata che non viene recuperata da ASPI a fine 2013.

Per quanto riguarda i maggiori costi di costruzione delle opere, la convenzione fissa il principio che questi sono a carico di ASPI dalla data di aggiudicazione del progetto definitivo. Inoltre, prevede l'accantonamento dei benefici finanziari legati ai mancati investimenti che alla data del 31/12/07 ammontano a circa 14 milioni di euro.

Oltre all'accantonamento dei benefici finanziari è stata chiesta l'accensione di linee di credito per bloccare l'utilizzo dei capitali per fini diversi da quelli dell'oggetto della concessione. Altro aspetto di carattere economico inserito nella convenzione unica riguarda la solidità patrimoniale sulla base di un coefficiente minimo stabilito dal Ministero

dell'Economia. In attesa dell'emanazione di detto coefficiente, ANAS ha stabilito che il flusso finanziario deve risultare $> 20\%$ di quello relativo all'estinzione dei debiti; le operazioni di acquisto e vendita devono rispettare questo coefficiente.

In merito ai cambiamenti soggettivi e oggettivi il Decreto del Ministro delle Infrastrutture ha stabilito che per quanto riguarda le cessioni dei rami d'azienda occorre il parere del concedente e sono stati anche stabiliti i criteri per il controllo societario.

I risvolti positivi che possono essere conseguiti con la convenzione unica riguardano inoltre 2 miliardi di euro aggiuntivi a carico del concessionario, quindi senza aumento delle tariffe, per migliorare i collegamenti autostradali e 5 miliardi euro per la costruzione di terze e quarte corsie. In quest'ultimo caso però gli investimenti, subordinati alla pronuncia del governo, saranno compensati con l'aumento tariffario.

È da sottolineare infine la positività dell'introduzione di misure intermedie nel caso di inadempimento. In alcune concessioni autostradali, in virtù di tali misure intermedie, sarebbero stati negati aumenti tariffari negli ultimi due anni.

**Nuovi
investimenti
previsti nella
convenzione**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 5

GLI ASPETTI SOCIALI DEL SETTORE DEI CONTRATTI PUBBLICI

5.1 La sicurezza negli appalti di servizi e forniture

La sicurezza sull'ambiente di lavoro e la tutela della salute dei lavoratori sono capisaldi del dettato costituzionale. Con l'emanazione della legge 3 agosto 2007, n. 123, recante *"Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia"*, è stata avviata una riorganizzazione del sistema normativo in materia, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, dell'equilibrio tra Stato e Regioni e, soprattutto, dell'uniformità della tutela sull'intero territorio nazionale.

Il provvedimento, che persegue il miglioramento della prevenzione dei rischi sul lavoro, intende razionalizzare il quadro normativo garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati. La prima novità di rilievo operata dalla L. 123/2007 è contenuta nell'art. 3, comma 1, lett.a), il quale modifica l'art. 7, comma 3, del D.Lgs. n. 16 settembre 1994 n. 626, riguardante il *"miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro"*. La disposizione novellata prevede l'obbligo per il datore di lavoro committente di promuovere la cooperazione ed il coordinamento tra committente e appaltatore attraverso l'elaborazione di un *"documento unico di valutazione dei rischi"* (DUVRI), che indichi le misure adottate per l'eliminazione delle *"interferenze"*. La medesima disposizione aggiunge che *"Tale documento è allegato al contratto d'appalto o d'opera. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi"*.

Sicurezza e
offerte
anomale

Un'altra importante novità è stata introdotta con l'art. 8 della L.123/07, che modifica il comma 3-bis dell'art. 86 D.Lgs.163/06, che ora prevede che *“Nella predisposizione delle gare d'appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificatamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture”*. Il citato articolo 8 ha altresì introdotto un comma 3-ter dell'art. 86 del Codice dei Contratti Pubblici: *“Il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta”*.

Dal delineato quadro normativo emerge, quindi, che i costi della sicurezza – sia nel comparto dei lavori che in quello dei servizi e delle forniture – devono essere dalla stazione appaltante adeguatamente valutati ed indicati nei bandi. A loro volta le imprese dovranno indicare nelle loro offerte i costi specifici connessi con la loro attività. Naturalmente, in sede di verifica dell'anomalia di tali offerte, la stazione appaltante dovrà valutarne la congruità rispetto all'entità e alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura.

Viene, infine, escluso, anche in questo caso per lavori, servizi e forniture, data la natura generale del principio esposto all'art. 86 comma 3-ter, che il costo della sicurezza sia suscettibile di ribasso.

Le citate novità introdotte dalla legge 123/07 in materia di sicurezza hanno comportato difficoltà operative alle Stazioni Appaltanti con particolare riguardo al settore dei servizi e delle forniture, poiché non c'è, allo stato attuale, una normativa analoga a quella prevista per gli appalti di lavori (D.Lgs 494/96 e D.P.R 222/2003), che dia indicazioni specifiche sia sulle modalità di redazione del DUVRI, sia sulle modalità di valutazione dei relativi costi.

L'Autorità è pertanto intervenuta sull'argomento con l'Atto di Determinazione n. 3 del 5 marzo 2008, previa audizione dei soggetti coinvolti nella tematica sulla sicurezza – Stazioni Appaltanti, Imprese e

Associazioni di Categoria - fornendo indicazioni operative sui seguenti aspetti:

- A. l'esistenza di "interferenze" e il conseguente obbligo di redazione del DUVRI;
- B. la valutazione dei costi della sicurezza;
- C. i costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

A. Esistenza di "interferenze" e il conseguente obbligo di redazione del DUVRI

Il DUVRI si configura quale adempimento derivante dall'obbligo, previsto dal novellato art. 7 comma 3, del Dlgs 626/94, del datore di lavoro committente di promuovere la cooperazione e il coordinamento tra lo stesso e le imprese appaltatrici e/o i lavoratori autonomi. Si tratta di un documento da redigersi a cura delle stazioni appaltanti e che deve dare indicazioni operative e gestionali su come superare uno dei maggiori ostacoli alla prevenzione degli incidenti nei luoghi di lavoro e nei cantieri: l'"interferenza". Si parla di interferenza nella circostanza in cui si verifica un "contatto rischioso" tra il personale del committente e quello dell'appaltatore o tra il personale di imprese diverse che operano nella stessa sede aziendale con contratti differenti. In linea di principio, occorre mettere in relazione i rischi presenti nei luoghi in cui verrà espletato il servizio o la fornitura con i rischi derivanti dall'esecuzione del contratto.

**Cooperazione
tra committente
e appaltatore**

Le Stazioni Appaltanti hanno come unico riferimento per la redazione del DUVRI l'art. 7 del citato D.Lgs 626/94 riguardante i contratti di appalto o contratti d'opera, che non fornisce indicazioni di dettaglio sulle modalità operative per la sua redazione. Dal dettato normativo, tuttavia, discende che il DUVRI deve essere redatto solo nei casi in cui esistano interferenze. In esso, dunque, non devono essere riportati i rischi propri dell'attività delle singole imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi, in quanto trattasi di rischi per i quali resta immutato l'obbligo dell'appaltatore di redigere un apposito documento di valutazione e di

provvedere all'attuazione delle misure necessarie per ridurre o eliminare al minimo tali rischi.

In assenza di interferenze non occorre redigere il DUVRI; tuttavia è opportuno indicare nella documentazione di gara (bandi, inviti e richieste di offerta) che l'importo degli oneri della sicurezza è pari a zero. In tal modo, infatti, si rende noto che la valutazione dell'eventuale esistenza di interferenze è stata comunque effettuata, anche se solo per escluderne l'esistenza.

**Rischi
interferenti**

Per quanto riguarda la problematica inerente la sussistenza o meno di interferenze, a mero titolo esemplificativo, l'Autorità ha suggerito di considerare interferenti i rischi:

- derivanti da sovrapposizioni di più attività svolte da operatori di appaltatori diversi;
- immessi nel luogo di lavoro del committente dalle lavorazioni dell'appaltatore;
- esistenti nel luogo di lavoro del committente, ove è previsto che debba operare l'appaltatore, ulteriori rispetto a quelli specifici dell'attività propria dell'appaltatore;
- derivanti da modalità di esecuzione particolari richieste esplicitamente dal committente (che comportino pericoli aggiuntivi rispetto a quelli specifici dell'attività appaltata).

La circolare interpretativa del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale n. 24 del 14 novembre 2007 ha escluso dalla valutazione dei rischi da interferenza le attività che, pur essendo parte del ciclo produttivo aziendale, si svolgono in luoghi sottratti alla giuridica disponibilità del committente e, quindi, alla possibilità per la Stazione Appaltante di svolgere nei medesimi luoghi gli adempimenti di legge. Per gli appalti di seguito riportati l'Autorità ha ritenuto che sia possibile escludere preventivamente la predisposizione del DUVRI e la conseguente stima dei costi della sicurezza:

- mera fornitura senza installazione, salvo i casi in cui siano necessarie attività o procedure suscettibili di generare interferenza

con la fornitura stessa, come per esempio la consegna di materiali e prodotti nei luoghi di lavoro o nei cantieri;

- servizi per i quali non è prevista l'esecuzione all'interno della Stazione appaltante, intendendo per "interno" tutti i locali/luoghi messi a disposizione dalla stessa per l'espletamento del servizio, anche non sede dei propri uffici;
- servizi di natura intellettuale, anche se effettuati presso la stazione appaltante.

La circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale prima citata ha inoltre chiarito che il DUVRI è un documento "dinamico", per cui la valutazione dei rischi effettuata prima dell'espletamento dell'appalto deve essere necessariamente aggiornata in caso di situazioni mutate, quali l'intervento di subappalti o di forniture e posa in opera o nel caso di affidamenti a lavoratori autonomi. L'aggiornamento della valutazione dei rischi deve essere inoltre effettuato in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo rese necessarie nel corso dell'esecuzione dell'appalto o allorché, in fase di esecuzione del contratto, emerga la necessità di un aggiornamento del documento.

L'Autorità ha precisato che nei contratti rientranti nel campo di applicazione del D.Lgs. 494/96, per i quali occorre redigere il Piano di Sicurezza e Coordinamento, l'analisi dei rischi interferenti e la stima dei relativi costi sono contenuti nel Piano stesso e, quindi, in tale evenienza non appare necessaria la redazione del DUVRI nei contratti di fornitura stipulati dall'appaltatore con soggetti terzi.

Infine, l'Autorità ha fatto presente che il DUVRI è un documento tecnico, che dovrà essere allegato al contratto di appalto e l'appaltatore dovrà espletare le attività ivi previste, volte alla eliminazione dei rischi. Pertanto, esso va considerato alla stessa stregua delle specifiche tecniche (art. 68 del Codice dei Contratti), in quanto deve consentire pari accesso agli offerenti, non deve comportare la creazione di ostacoli ingiustificati alla concorrenza e deve, quindi, essere messo a disposizione dei partecipanti alla gara.

**Costi della
sicurezza***B. Valutazione dei costi della sicurezza*

Per quantificare i costi della sicurezza da interferenze, in analogia agli appalti di lavori, si può far riferimento, in quanto compatibili, alle misure di cui all'art. 7 comma 1 del DPR 222/2003 inserite nel DUVRI ed in particolare :

- a) gli apprestamenti (come ponteggi, trabattelli, etc.);
- b) le misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente necessari per eliminare o ridurre al minimo i rischi da lavorazioni interferenti;
- c) gli eventuali impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, gli impianti antincendio, gli impianti di evacuazione fumi (se non presenti o inadeguati all'esecuzione del contratto presso i locali/luoghi del datore di lavoro committente);
- d) i mezzi e servizi di protezione collettiva (come segnaletica di sicurezza, avvisatori acustici, etc.);
- e) le procedure 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.

La stima dei costi dovrà essere congrua, analitica per singole voci, riferita ad elenchi prezzi standard o specializzati, oppure basata su prezziari o listini ufficiali vigenti nell'area interessata, o sull'elenco prezzi delle misure di sicurezza del committente; nel caso in cui un elenco prezzi non sia applicabile o non sia disponibile, la stima dovrà essere effettuata con riferimento ad una analisi dei costi dettagliata e desunta da indagini di mercato.

L'Autorità ha inoltre specificato che nell'ipotesi di subappalto gli oneri relativi alla sicurezza non devono essere soggetti a riduzione e vanno evidenziati separatamente da quelli soggetti a ribasso d'asta nel relativo

contratto tra aggiudicatario e subappaltatore. In tal caso, inoltre, il direttore dell'esecuzione è tenuto a verificare che l'appaltatore committente corrisponda i costi della sicurezza anche all'impresa subappaltatrice.

Potrebbe, infine, verificarsi la situazione in cui è prevista la possibilità per gli offerenti di presentare varianti, quando il criterio di aggiudicazione della gara è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 76 del Codice dei Contratti) o quando emerge la necessità di modifiche in corso di esecuzione del contratto derivanti da intervenute esigenze di carattere tecnico, logistico ed organizzativo nei casi stabiliti dal Codice (art.114). In tali casi si potrebbe verificare la necessità di modificare il DUVRI, attività che può comportare una rideterminazione degli oneri di sicurezza per interferenza. Al riguardo, si palesa l'opportunità da parte della stazione appaltante di prevedere tra le somme a disposizione una voce relativa ad imprevisti a cui poter attingere anche in tale evenienza.

Non è da escludere, infine, che nella fase di cooperazione e coordinamento che precede la stesura finale del DUVRI da allegare al contratto emerga la necessità di apportare modifiche al documento già posto a base d'appalto.

In analogia a quanto previsto dall'art. 131 del Codice dei contratti, relativamente ai lavori, può, prevedersi in tale fase la possibilità per l'appaltatore di presentare proposte integrative al DUVRI, proposte che naturalmente dovranno rappresentare oggetto di attenta valutazione da parte delle stazioni appaltanti.

L'Autorità evidenzia, quindi, l'opportunità di inserire nel capitolato d'oneri una apposita dicitura, la quale indichi che il committente ha redatto (o non ha redatto) il DUVRI e che tale documento potrà essere aggiornato dallo stesso committente, anche su proposta dell'esecutore del contratto, in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo incidenti sulle modalità realizzative; tale documento potrà, inoltre, essere integrato su proposta dell'aggiudicatario da formularsi entro 30 giorni dall'aggiudicazione ed a seguito della valutazione del committente.

C. *Costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.*

In merito al novellato art. 86, comma 3 *bis* del Codice dei Contratti, non risultava chiaro se i costi della sicurezza non assoggettabili a ribasso fossero soltanto quelli relativi alle misure preventive e protettive necessarie ad eliminare o ridurre al minimo i rischi di interferenza oppure fossero tutti i costi riguardanti l'applicazione delle misure di sicurezza, ivi compresi quelli dell'impresa connessi ai rischi relativi alle proprie attività.

Per risolvere questa problematica l'Autorità ha evidenziato che le modifiche all'art. 86 del Codice si collocano nell'ambito dei "criteri di valutazione delle offerte anormalmente basse", come recita espressamente la titolazione della disposizione citata. In altre parole, il legislatore ha chiesto alla stazione appaltante di valutare, nella verifica della congruità delle offerte, che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza. Quest'ultimo costo, pertanto, deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, servizi e forniture. D'altro canto anche l'art. 87, comma 4, del Codice precisa che "Nella valutazione dell'anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e caratteristiche dei servizi e delle forniture".

Costi della
sicurezza a
carico
dell'appaltatore

Inoltre la più volte citata Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ha precisato che "... per tutti gli altri rischi non riferibili alle interferenze resta immutato l'obbligo per ciascuna impresa di elaborare il proprio documento di valutazione dei rischi e di provvedere all'attuazione delle misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici propri dell'attività svolta".

Infine, è indubbio che i rischi dell'attività svolta da ciascuna impresa sono noti alla stessa in maniera puntuale, mentre non è possibile per la stazione appaltante conoscere le diverse realtà organizzative delle imprese che si aggiudicheranno il servizio o la fornitura, realtà cui sono strettamente connessi i rischi delle relative attività.

Sulla base di queste considerazioni l'Autorità ha stabilito che: