

GUIDA AGLI  
**Enti Locali**  
www.entilocali.ilsole24ore.com

Il Sole  
**24 ORE**

# Speciale



n. **34-2008**

**Sicurezza  
nei luoghi di lavoro**

# Il totem dei costi che separa il dire e il fare

di Paolo Vestrucci\*

**I**l Dlgs 81/2008 - il cosiddetto Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, inseguito per almeno 15 anni da esperti e politici del settore - ha riaperto il problema mai spento dei costi della sicurezza. Questione significativa in sé e paradigmatica di una più generale situazione. Esamineremo questo secondo aspetto attraverso la disamina del primo, andando alla radice dei tabù che hanno eretto l'originale totem dei costi della sicurezza.

## LE DIRETTIVE EUROPEE

Come noto, da molti anni la fonte principale delle leggi riguardanti la sicurezza e salute dei lavoratori sono le Direttive comunitarie, in particolare quelle che si rifanno all'Atto Unico europeo del 1986, nello specifico dell'articolo 118A, comma 1: «Gli Stati si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e si fissano come obiettivo l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore». La norma italiana che, riprendendo una direttiva europea, introduce per prima l'aspetto dei costi della sicurezza è il Decreto legislativo 494/1996, detto appunto "Direttiva cantieri" in quanto attuativo della Direttiva 92/57/Cee «concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili».

All'articolo 12, dedicato al Piano di sicurezza e coordinamento, il Dlgs 494/1996 afferma che il Piano deve, tra l'altro, contenere la stima dei costi concernenti quanto previsto per prevenire e proteggere i lavoratori dagli infortuni e dalle malattie professionali. Invano, però, si cercherà nella Direttiva l'origine di tale specifica, né se ne troverà traccia nella Direttiva 89/391/CEE da cui origina il Titolo I della "626" e a cui si rifà la Direttiva 92/57/CEE, come declinazione al settore cantieri della più limitata considerazione relativa ai lavori in appalto. L'origine della questione, infatti, è dunque tutta italiana e può essere fatta risalire alla legge 11 febbraio 1994, n. 109: la cosiddetta "Legge Merloni".

## IL CONTESTO ORIGINANTE

Come noto, tale legge è relativa agli appalti pubblici e nasce in un contesto molto particolare, quello dell'inchiesta Tangentopoli. La legge, innovativa per certi aspetti, sembra poggiare sul ragionamento pregiudiziale di fondo: «tutti rubano (tutti rivolto agli altri) per cui con questa legge obblighiamo le imprese e le amministrazioni ad essere oneste». Da questo tabù nasce, fra l'altro, il totem dei costi della sicurezza, non ribassabili (come sarà chiarito nella successiva legge 415/1998 che modifica la legge 109/1994, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici successivi atti normativi), mai! Il danno causa-

to dai totem, si sa, sono in genere elevati: non essendo contestabili essi producono conseguenze che sono giustificate in quanto discendenti dal totem e non in quanto ordinate al raggiungimento di uno scopo, e quindi sottoposte ad una verifica razionale: quello che faccio serve o non serve per raggiungere lo scopo?

## SCOPO VS TOTEM

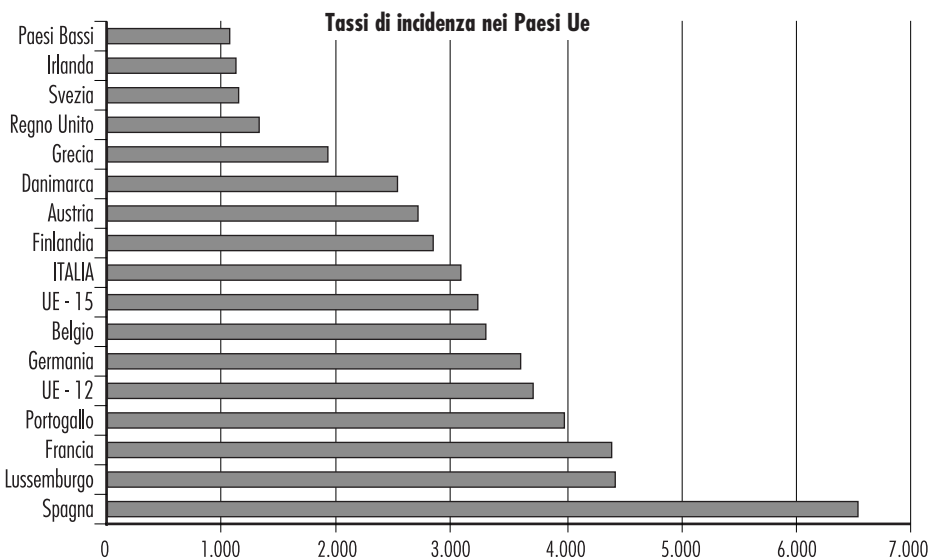
Qual è lo scopo? Lo scopo di una norma sulla sicurezza dovrebbe essere innanzi tutto dare l'indirizzo pro-positivo, piuttosto che impedire che si attuino comportamenti negativi (nel nostro caso, risparmiare i costi della sicurezza per massimizzare il profitto, cosa peraltro illusoria).

Nel caso in esame, la logica vorrebbe che il committente chiarisse, preliminarmente all'offerta, cosa richiede, da un punto di vista della sicurezza, di specifico e di ulteriore rispetto ai requisiti minimi per l'esecuzione dell'opera. Ad esempio, la tipologia e la quantità di riunioni da prevedere, una formazione specifica, l'impiego di particolari macchinari, la predisposizione di un primo soccorso avanzato, un particolare ponteggio... Volendo salvare il termine "costo della sicurezza", ci si potrebbe riferire alle quantità fisiche proprie di ciascuna misura (ore presumibili necessarie per le riunioni o numero e dimensione dei moduli formativi, ad esempio).

Tutto questo avrebbe senso:

*Non importa quello che faccio, ma quello che dichiaro di spendere: è questa la filosofia prevalente sul fronte delle risorse per la prevenzione e sicurezza. La riforma offre l'occasione di promuovere il sistema di responsabilizzazione generalizzata che attivi miglioramenti continui*

## Infortunati in complesso



Fonte: Rapporto annuale Inail 2006; dati al 30 aprile 2007

risponderebbe allo scopo di assunzione di responsabilità da parte del committente di dare specifiche di sicurezza oltre i requisiti minimi, in modo tale che l'offerente possa tenerne conto sia qualitativamente (sapendo prima le regole a cui attenersi), che quantitativamente (valutando i costi).

La questione, invece, si è ben presto sviluppata in una differente direzione: quella del totem.

### DETERMINAZIONE

Non importa lo scopo, il senso (lo vedremo tra poco) del problema dei costi; importa piuttosto imporre a committente ed appaltatore di non risparmiare sulla sicurezza. Come? Accettando di recitare un copione in cui tutti svolgono il loro ruolo, ballando attorno al totem. Un copione che nel tempo si è articolato sempre di più, traendo via via forza dalla sua stessa progressiva complicazione. Vediamo alcuni aspetti di questa storia.

Innanzitutto il cuore del problema: i costi devono essere determinati e non sono oggetto di ribasso. In altre parole, la stazione appaltante deve determinare quanto costerà all'impresa la sicurezza nell'esecuzione dell'opera e l'appaltatore si impegna a rispettare quei costi. È possibile questa situazione? È assolutamente improbabile che tale obiettivo possa essere raggiunto. I costi della sicurezza, in termini economici, sono del tutto dipendenti dalle caratteristiche del mercato, dalla struttura aziendale, dall'organizzazione del cantiere, dal tipo di personale che sarà impiegato, e così via. Se una azienda possiede il ponteggio o se, al contrario, lo noleggia, il costo sarà ovviamente diverso e diverso sarà il costo dell'acquisto (e quindi dell'ammortamento) e del noleggio a seconda del fornitore, della modalità di pagamento, della capacità contrattuale dell'impresa,...

que, è impossibile - quando non ridicolo - che una stazione appaltante determini i costi validi per tutte le aziende che concorreranno all'appalto, neppure note, fra l'altro. Ovviamente, poi, in fase di gara, poco conta la non ribassabilità dei costi della sicurezza: l'offerente inevitabilmente stabilirà il ribasso sul totale, riportandolo poi solo sulla parte non inerente ai costi della sicurezza. Non c'è problema, fatto salvo il costo e l'inutilità di tutta l'operazione.

Nella prima fase applicativa, questi costi erano stati spavalidamente calcolati in modo percentuale sul totale lavori, con un po' di "carte" giustificative, generosamente prodotte dagli innumerevoli software immessi all'uopo sul mercato. Il Legislatore, però, prontamente supportato da circolari ministeriali e dalla Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ha provveduto, con la lenta determinazione che lo caratterizza (Dpr 222/2003, Determinazione n. 4/2006 e determinazione n. 3/2008 dell'Autorità, Linee guida delle Regioni, per citare solo alcuni riferimenti), a dettagliare con dovizia le situazioni da considerare nel computo dei costi, arrivando ad un vero e proprio computo metrico: il calcolo non può essere fatto con una semplice percentuale, deve essere analitico, dettagliato, congruo...

Il totem esige dei riti sempre più complessi, tanto complessi da sembrare veri. Naturalmente, nuove versioni dei software supporteranno il lavoro di tecnici e consulenti sempre più impegnati nel rituale a cui pochi ormai credono, ma a cui i più sono o rassegnati o interessati.

Naturalmente, un castello così imponente ha le sue fragilità. Le Linee guida regionali, ad esempio, con l'avvallo dell'Autorità, distinguono in modo sofisticato tra "costi della sicurezza generali", legati al tipo di attività in quanto tale (i dispositivi di sicurezza individuale e la sorveglianza sanitaria, per citare due esempi) e i "costi di sicurezza contrattuali" (come i ponteggi e i parapetti) specifici per ogni cantiere: solo questi devono rientrare nel computo dei costi non ribassabili.

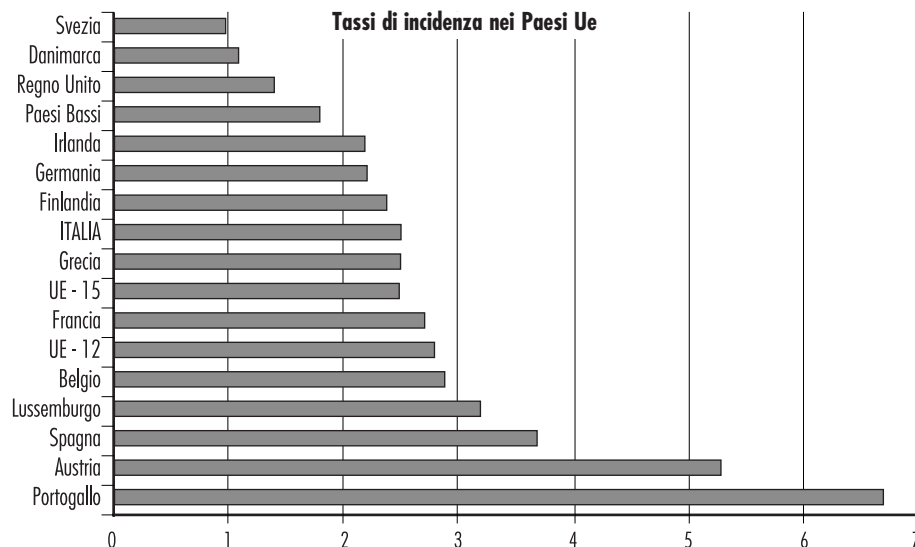
Quale è il razionale della ribassabilità dei primi e della immutabilità dei secondi? Nessuna. Si tratta solo di un sussulto di pietà del burocrate che ha voluto semplificare un po', evitando il problema di dovere spiegare come calcolare i guanti o i caschi, nella quota parte da addebitare al cantiere.

### GENERALIZZAZIONE

Il Dlgs 81/2008, non correggendo come era auspicabile il Dlgs 123/2007, completa il quadro estendendo il principio dei costi della sicurezza ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione (articolo. 26, comma 5), pena nullità dei contratti. Anche al contratto di appalto per la pulizia degli uffici, anche a quello della manutenzione delle fotocopiatrici o al servizio mensa della scuola materna.

Il rito è così completato, ed è un rito che vede il sacrificio proprio della sicurezza. Infatti, sono necessarie ore e ore di lavoro delle istituzioni, dei tecnici, dei consulenti, ... per "applicare la legge", risorse buttate via senza utilità alcuna: tutto ciò è un danno rilevante, ma il danno maggiore è di tipo culturale, per l'influenza che tale modalità irra-

## Casi mortali



Fonte: Rapporto annuale Inail 2006; dati al 30 aprile 2007

gionevole e senza scopo esercita sulla mentalità generale: una sicurezza fatta di burocrazia, di riti, di vessazioni e che non guarda la realtà delle cose. In questo sta il carattere paradigmatico dei "costi non ribassabili della sicurezza": la questione è rappresentativa di uno scontro culturale in atto, tra la nuova logica della sicurezza e il vecchio approccio pre-direttive europee.

### SCONTRO CULTURALE

Le direttive europee, quelle sopraccitate innanzi tutto, costituiscono il superamento della logica "comando-controllo" a favore della promozione di un sistema di responsabilizzazione generalizzato in grado di attivare un processo di miglioramento continuo. Esse introducono, infatti, il principio di "requisito minimo", a partire dal quale i vari soggetti - ognuno secondo le proprie competenze e possibilità - sviluppano quell'azione indispensabile all'effettivo miglioramento della situazione.

A fronte di ciò, c'è la rinuncia a determinare tutti i particolari da rispettare, nella consapevolezza che non è possibile definirli in modo equilibrato, aspecifico e generalizzato. Al contempo, non ci può essere una regola astratta e autoreferenziale rispettando la quale si è esonerati dalla concreta soluzione del problema. Come accade con i costi della sicurezza: non importa quello che faccio, ma quello che dichiaro di spendere. Stiamo assistendo a una grande reazione conservatrice di logiche che l'esperienza pratica ha dimostrato diseducative, inutili e spesso dannose. Rimettere a mano al problema dei costi della sicurezza potrebbe essere un'opera meritoria per il nuovo Parlamento, di positivo impatto pratico e di grande portata culturale.

\* Esperto analisi di rischio  
Docente Facoltà  
di Ingegneria  
Università di Bologna