



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 912 del 31 agosto 2016

Oggetto: Fasc. 3558/2014. Affidamento a contraente generale della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione e direzione dei lavori di esecuzione della nuova linea C della metropolitana di Roma. Metodologie di valutazione degli oneri di sicurezza.

Stazione Appaltante: Roma Metropolitane s.r.l.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 31 agosto 2016;

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;
Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni.

Considerato in fatto

Con nota acquisita al prot. dell'Autorità n.136654 del 3.12.2014, Roma Metropolitane s.r.l. ha chiesto di verificare la conformità delle metodologie di valutazione degli oneri di sicurezza adottate dal Contraente generale a valle degli affidamenti.

In relazione alla richiesta pervenuta, la Direzione Generale Vigilanza lavori, servizi e forniture, valutata la rilevanza della questione ai fini dell'attività di vigilanza, ha avviato un'istruttoria, dandone comunicazione, con nota prot. 142566 del 17.12.2014, ai soggetti interessati, Roma Metropolitane s.r.l. (di seguito Roma Metropolitane) e Metro C s.c.p.a. (di seguito Metro C o Contraente generale); quest'ultima con nota acquisita al prot. dell'Autorità n. 10554 del 2.2.2015, ha formulato le proprie considerazioni.

A seguito di esame da parte del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 28-30 aprile 2015, con nota prot. 56315 del 6.5.2015, è stata trasmessa alla società Roma Metropolitane e alla società Metro C la Comunicazione delle risultanze istruttorie (di seguito anche CRI).

La CRI è stata trasmessa, per conoscenza, anche alla Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle infrastrutture, chiedendo di far conoscere, in quanto competente a fornire parere tecnico-economico sui progetti sottoposti all'approvazione del CIPE, se la questione fosse stata già oggetto di esame e parere da parte della stessa, e, in ogni caso, di esprimere proprie valutazioni sulla questione.

Non risulta pervenuto alcun riscontro da parte della suddetta Struttura Tecnica.

Le controdeduzioni della Stazione appaltante sono pervenute con nota prot. 7779 del 23.6.2015, assunta in pari data al protocollo dell'Autorità n. 80488 mentre il Contraente generale ha trasmesso le

proprie controdeduzioni con nota prot. 2954-15/mC/FG/fz del 3.6.2015, assunta al protocollo dell'Autorità n. 71157 del 5.6.2015.

Preso atto delle controdeduzioni fornite dalle parti interessate, si è ritenuto opportuno convocare le stesse in audizione al fine di acquisire ulteriori chiarimenti (note prot. n. 6891 e n. 6907 del 15.1.2016). Le audizioni si sono svolte in data 26.1.2016 per Metro C e in data 29.1.2016 per la Stazione appaltante.

A seguito di quanto convenuto in sede di audizione, le parti hanno fornito la documentazione richiesta: Roma Metropolitane con nota prot. 1542 del 22.2.2016, assunta in pari data al protocollo dell'Autorità n. 30158, e il Contraente generale con nota prot. 412-16mc/FG/rs del 10.2.2016, assunta al protocollo dell'Autorità n. 24463 del 12.2.2016.

I progetti della Linea C della metropolitana di Roma posti a base di gara per l'affidamento a Contraente generale sono stati redatti e approvati dall'Amministrazione Comunale e, quindi, approvati dal CIPE con le delibere n. 65 del 1.8.2003 e n. 105 del 20.12.2004.

Il 15.2.2005 Roma Metropolitane ha provveduto a pubblicare il bando di gara.

Per le Tratte T4 e T5 è stato posto in gara il progetto definitivo, comprensivo di computi metrici estimativi; per le Tratte T2, T3, T6A, T7 e Deposito di Graniti è stato, invece, posto in gara il progetto preliminare, corredato di stime parametriche per la valutazione dell'importo.

Tra i documenti posti a base di gara vi era l'elaborato 45_3_GE_SR002_B – Costi della Sicurezza (datato giugno 2002), con il quale sono stati forniti i criteri da applicare per la stima dei costi della sicurezza e la stima del costo della sicurezza della Tratta T4-T5, in aderenza al progetto definitivo redatto dall'Amministrazione Comunale per la medesima tratta.

Inoltre era compreso nei documenti anche l'elaborato LCSIA_2_PG_IL_007_A, che ha fornito le prime indicazioni per la stesura del piano di sicurezza dell'opera (art. 18 – d.p.r. 554/99), che al capitolo 7 riporta *“Il percorso logico per la stima del costo della sicurezza dell'opera”* (gennaio 2003).

A seguito dell'affidamento, il Contraente generale, nel predisporre i progetti definitivi delle tratte poste in gara con il progetto preliminare (T2, T3, T6A, T7 e Deposito Graniti) e i progetti esecutivi delle perizie di variante, ha tenuto conto, sulla base delle valutazioni dei Coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione, dei chiarimenti forniti a interpretazione della normativa vigente, in particolare dal d.p.r. 222/2003 e dall'AVCP con la Determinazione di n. 4/2006 del 26.7.2006. Tale determinazione ha condiviso le interpretazioni che erano state date dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dall'Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale (ITACA), all'interno di apposite Linee Guida definite in data 1.3.2006, in coerenza con il parere dell'Unità Operativa di Coordinamento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Roma Metropolitane ha evidenziato che, nella progettazione posta a base di gara, gli oneri economici imputati a spese per la sicurezza sono stati determinati assumendo a riferimento le disposizioni prescritte dalle norme che disciplinavano la materia, in particolare:

- d.p.r. n. 547/55, n. 164/56, n. 303/56, n. 320/56 e norme da essi derivate;
- d.lgs. n. 277/91 e n. 626/94 e successive modificazioni ed integrazioni;
- d.lgs. 494/96 così come modificato dal d.lgs. 528/99.

Il costo della sicurezza è stato determinato in conseguenza della stima dei valori economici imputati all'attuazione delle singole misure di sicurezza che esige l'opera, per eliminare i rischi derivanti dai suoi procedimenti lavorativi, così come progettualmente previsti.

In aderenza alle disposizioni previste dal d.p.r. 554/99 sui criteri di predisposizione del quadro economico dell'opera (che unitamente al computo metrico estimativo faceva parte dei documenti di gara), il costo globale della sicurezza dell'opera, nella misura stimata, è stato indicato nel Quadro Economico Generale dell'Opera (all'interno dell'importo complessivo dei lavori) ed evidenziato nel bando di gara quale importo non assoggettato a ribasso d'asta.

I costi della sicurezza dell'opera sono stati valutati suddividendone le esigenze prevenzionali in due matrici comprendenti, rispettivamente, la "sicurezza generale" e "la sicurezza specifica", detta anche di fase particolareggiata o particolare. In particolare:

- la "sicurezza generale" considera le spese derivanti dal contesto ambientale ove si realizza l'opera e da cui discendono le modalità di cantieramento delle aree di lavoro ed inoltre le procedure di gestione dell'azione di prevenzione (cooperazione e coordinamento) ed ogni intervento di prevenzione che si esige a prescindere dalla specifica tipologia dei lavori (servizi igienico-assistenziali, sorveglianza sanitaria, formazione e informazione);
- la "sicurezza specifica o di fase particolare": spese connesse ai rischi insiti nei processi lavorativi, in conseguenza ai procedimenti delle attività esecutive previste per la realizzazione dell'opera (sistemi di prevenzione da adottare e misure di protezione collettive o individuali da attuare durante il lavoro per la eliminazione sia dei rischi propri delle singole fasi lavorative sia dei rischi derivanti da interferenze lavorative ossia dal sovrapporsi di fasi lavorative di diversa tipologia).

In relazione ai costi della "sicurezza specifica", Roma Metropolitane ha precisato come questi abbiano considerato l'incidenza degli oneri economici derivanti essenzialmente dagli apprestamenti, dall'uso di attrezzature e dalle predisposizioni in correlazione alle esigenze delle singole fasi lavorative e come, tra l'altro, rientrino parzialmente tra i costi di sicurezza specifica quelle opere provvisorie destinate nel contempo sia alla protezione dei lavoratori che a proteggere l'opera in esecuzione durante il corso dei lavori (opere provvisorie di duplice valenza e finalità), ovvero quelle opere provvisorie rientranti nei sistemi di armatura delle pareti degli scavi (paratie, rivestimenti provvisori delle gallerie, *jet grouting*, tiranti e, in generale, tutte le opere di consolidamento dei terreni).

I costi di apprestamento delle opere provvisorie sopra elencate sono stati imputati parzialmente alle spese per la sicurezza in quanto assoggettati a due diverse disposizioni di legge:

- a) il d.p.r. n. 164/56, il quale prescrive sistemi di armatura e consolidamento dei terreni per evitare il pericolo di seppellimento già nel caso di profondità di scavo superiore a metri 1,50;
- b) il d.m. n. 145/2000, artt. 5 e 14, il quale pone a carico dell'Appaltatore tutte le misure, comprese le opere provvisorie, e tutti gli adempimenti atti ad evitare il verificarsi di danni alle opere e alle cose nell'esecuzione dell'appalto.

Ne consegue che, nel rispetto di quanto dettato dalle due diverse disposizioni di legge, le quali assegnano a tali opere provvisorie diversa valenza, si è ripartito convenzionalmente l'importo di tali opere provvisorie per metà all'interno dei costi della sicurezza specifica, non assoggettati a ribasso d'asta, e per l'altra metà all'interno dell'importo dei lavori, soggetti a ribasso d'asta.

Tale criterio di stima ha trovato applicazione solo nel caso di opere provvisorie non aventi funzione statica strutturale definitiva; se trattasi, invece, di sistemi con funzione statica strutturale a carattere definitivo, la stima dei relativi costi è stata imputata alla sicurezza specifica in quota parte, commisurata ai tempi di durata della fase lavorativa durante la quale fungono da sistemi di protezione dei lavoratori. Per le opere provvisorie aventi funzione statica permanente, che rimangono quindi incorporate nell'opera una volta realizzata, la stima dei rispettivi costi da imputare ed imputati alla sicurezza è stata valutata in ragione del 3% dell'effettivo costo di apprestamento di tali opere provvisorie, atteso il rapporto tra la durata, quanto a integrità strutturale nel tempo, dell'opera

realizzata (100 anni) e la durata nel tempo della fase lavorativa durante la quale funge da sistema di protezione del lavoratore, nel caso di lavori per la realizzazione di metropolitane mediamente di 3 anni.

In applicazione dei criteri sopra descritti e per effetto delle opzioni convenzionali sopra indicate, è stato stimato il costo della sicurezza dell'opera in aderenza al suo progetto definitivo; sulla base di tale costo è stata ricavata l'aliquota di incidenza media quale rapporto tra i costi della sicurezza stimati dal Coordinatore in fase di progettazione definitiva della tratta T4-T5, redatto dall'Amministrazione Comunale, e l'importo dei lavori, che è risultata pari al 18%.

Tale costo è stato evidenziato negli elaborati specifici, suddividendone l'ammontare tra spese di "sicurezza generale", ripartite su ciascuno dei cantieri previsti, e spese di "sicurezza specifica o di fase particolare", in ragione delle specifiche esigenze prevenzionali dell'intera opera.

Dall'elaborato 45_3_GE_SR002_B – Costi della Sicurezza (giugno 2002), posto tra i documenti a base di gara, si rilevano i seguenti costi della sicurezza per la tratta T4-T5 (per la quale l'Amministrazione comunale ha redatto il progetto definitivo):

Tabella 1

| Riepilogo costi della sicurezza (importi in Euro) | |
|--|-------------------------|
| Oneri "sicurezza generale" | € 48.260.098,69 |
| Oneri "sicurezza specifica o di fase particolare" | € 14.308.309,45 |
| Oneri della sicurezza per opere provvisionali aventi duplice finalità e con funzione statica transitoria | € 45.990.304,68 |
| Oneri della sicurezza per opere provvisionali aventi duplice finalità e con funzione statica definitiva | - |
| TOTALE COSTI DELLA SICUREZZA | € 108.558.712,82 |

Tali costi, rapportati al quadro economico dell'opera, come risulta dal progetto definitivo della Tratta T4-T5 approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 434 del 23 luglio 2002, hanno determinato l'incidenza percentuale della sicurezza sui costi delle lavorazioni, pari al 18%.

Tabella 2

| Riepilogo generale importo lavori (importi in Euro) | | |
|--|-----------------------|---------------|
| | Importo Lordo | |
| Opere civili ed altre attività | 468.623.388,20 | |
| Impianti civili | 61.553.869,29 | |
| Impianti elettroferroviari | 73.090.700,91 | |
| Deposito officina di Centocelle | 1.840.522,00 | |
| Totale lavori | 605.108.480,40 | |
| di cui Oneri di sicurezza | 108.558.712,82 | 18,00% |
| <i>distinti: in oneri "sicurezza generale"</i> | <i>94.250.403,37</i> | <i>15,60%</i> |
| <i>in oneri "sicurezza specifica"</i> | <i>14.308.309,45</i> | <i>2,40%</i> |

Per effetto dell'inserimento dell'automazione integrale e delle porte di banchina, prescritto con delibera CIPE 65/2003 ed approvato con delibera CIPE 105/2004, l'importo dei lavori della Tratta T4-T5 posto a base di gara ha subito un incremento, al quale è stato adeguato anche l'importo degli oneri della sicurezza in proporzione ai valori espressi dal Coordinatore della Sicurezza in fase di progettazione¹, definendo così il Quadro economico delle tratta T4-T5, a base di gara, di seguito riportato:

¹ È stato utilizzato il fattore moltiplicatore pari a 1,06113 ottenuto come rapporto tra € 639.972.376,22 ed € 605.108.480,40.

Tabella 3

| Riepilogo generale importo lavori (importi in Euro) | | |
|--|-----------------------|---------------|
| | Importo Lordo | |
| Opere civili ed altre attività | 470.463.910,20 | |
| Impianti civili | 61.553.869,29 | |
| Impianti elettroferroviari | 61.553.869,29 | |
| Totale lavori | 639.972.376,22 | |
| di cui Oneri di sicurezza | 115.195.028,00 | 18,00% |

Sulla base delle indicazioni degli elaborati a base di gara, e degli importi conseguenti all'espletamento delle operazioni di gara e al successivo affidamento, la Stazione appaltante ha dichiarato di essere pervenuta alle seguenti modalità di valutazione dell'importo netto dei lavori comprensivo degli oneri della sicurezza (ponendo pari a 100 l'importo lordo dei lavori):

Tabella 4

| Importo lordo a | Incidenza sicurezza gen+spec b | Importo sicurezza gen+spec c=a*b | Importo soggetto a ribasso d=a-c | Ribasso medio e | Importo ribasso f=d*e | Importo ribassato g=d-f | Importo netto lavori (con sicurezza) h=g+c |
|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|--------------------------|----------------------------|---|
| 100,00 | 18% | 18,00 | 82,00 | -17,66% | -14,48 | 67,52 | 85,52 |

Roma Metropolitane ha evidenziato che il Capitolato Speciale d'Appalto conteneva le seguenti disposizioni:

- art. 5.1.17 – «Oneri ed obblighi per tutte le prestazioni, forniture etc. inerenti alla sicurezza, da intendersi tutti compresi e compensati negli importi per gli oneri della sicurezza»;
- art. 9.5 – «... Il Contraente generale non può vantare diritti di sorta se, durante il corso dei lavori in relazione a mutate occorrenze dei piani di sicurezza, deve modificare, qualitativamente o quantitativamente, oppure sostituire, gli impianti di cantiere e le opere provvisorie, rispetto alle previsioni iniziali, ancorché ciò abbia a conseguire da provvedimenti specifici o generali della Pubblica Autorità o da nuove normative integrative intervenute dopo la stipulazione del contratto».

A seguito dell'aggiudicazione, il Coordinatore della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, nominato dal Responsabile dei Lavori², ha redatto la valutazione dei costi della sicurezza sulla base delle misure di prevenzione da attuare, riportate nei Piani di Sicurezza e Coordinamento (PSC) dal medesimo predisposti.

In particolare, secondo quanto prescritto dall'articolo 7 – Stesura dei Costi della Sicurezza – del d.p.r. 3.7.2003, n. 222, prima e dall'art. 4 (Stesura dei costi della sicurezza) dell'allegato XV del d.lgs. 9.4.2008, n. 81 poi, la valutazione dei costi è stata eseguita conformemente agli apprestamenti previsti nel PSC e ai lavori da realizzare, analiticamente per singole voci, ognuna delle quali supportata da uno specifico articolo delle suddette norme di legge di sicurezza ed igiene del lavoro, come risulta dall'elaborato CX_6_E_X_ZXX_SP_S_8A_002_a, relativo al progetto esecutivo della Tratta T6A.

Nel computo sono stati considerati i prezzi unitari riportati nel "Prezzario per la stima dei Costi" del CTP (Comitato Paritetico Territoriale di Roma), riferimento riconosciuto a livello nazionale per l'elaborazione dei costi della sicurezza. Per le voci considerate e non presenti in detto prezzario, riguardanti egualmente problematiche di sicurezza, sono stati assunti i prezzi unitari usuali di mercato

² Roma Metropolitane si è avvalsa della facoltà di cui al citato art. 2 bis, comma 4 del d.lgs. 190/2002, di affidare al Contraente Generale i compiti del Responsabile dei Lavori in materia di sicurezza. La società Metro C ha, pertanto, proceduto in data 13.4.2006 alla nomina del Responsabile dei Lavori, il quale ha a sua volta nominato il Coordinatore per la Sicurezza in fase di Progettazione e di Esecuzione, previo gradimento del Responsabile del Procedimento.

delle opere, delle attrezzature, dei macchinari e dell'organizzazione del lavoro per l'attuazione delle necessarie misure di prevenzione. Poiché il prezzario del CTP ed i prezzi aggiuntivi usuali di mercato erano riferiti all'anno 1998, è stata considerata una rivalutazione dei medesimi in base agli aggiornamenti dell'indice Istat dal 1998. Nel computo sono stati inoltre considerati imprevisti in ragione del 5%.

Nel computo totale gli oneri della sicurezza sono stati ripartiti in "Oneri ordinari della sicurezza inclusi nei prezzi" e "Oneri speciali non inclusi nei prezzi".

Il computo dei costi è stato eseguito per ogni gruppo omogeneo di elementi intrinsecamente connessi alle problematiche di sicurezza e riferito ad ogni opera costituente l'appalto.

Sono stati individuati i seguenti gruppi:

- Mezzi personali di protezione;
- Opere provvisoriali;
- Corsi di formazione, visite mediche, piani di sicurezza ed indagini ambientali;
- Attrezzatura ausiliaria di sicurezza e figure professionali addette alla sicurezza;
- Impianto di cantiere;
- Opere da realizzare considerate apprestamenti di sicurezza.

Con riferimento alle opere da realizzare considerate apprestamenti di sicurezza, è stato specificato che le stesse possono essere suddivise nelle seguenti tre categorie:

- a) apprestamenti atti a salvaguardare la sicurezza di persone e cose, quali edifici pubblici e privati, strade, ecc., completamente indipendenti dall'opera da realizzare;
- b) apprestamenti provvisoriali atti a salvaguardare la sicurezza del personale addetto ai lavori e a consentire la realizzazione dell'opera che, ultimata la loro funzione, vengono demoliti o rimossi;
- c) apprestamenti aventi scopo di salvaguardare la sicurezza del personale nelle fasi transitorie e di realizzare l'opera, che costituiscono elementi indispensabili dell'opera stessa finita;

Il criterio attuato nel computo è stato quello di:

- considerare l'importo totale delle opere per gli apprestamenti appartenenti alle categorie a) e b);
- considerare l'importo imputabile alla sicurezza in ragione del 50% per gli apprestamenti appartenenti alla categoria c).

Alla luce delle valutazioni condotte dal Coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione (CSP), il Contraente generale ha formulato i quadri economici allegati ai progetti definitivi/esecutivi e alle perizie di variante, mantenendo l'incidenza complessiva della sicurezza pari al 18% (in base alle valutazioni degli elaborati di gara), ma ripartita in due aliquote: una del 15,60% per "costi generali" (costi già contenuti nei prezzi per la stima dei lavori) e l'altra del 2,40% per "costi speciali" (costi aggiuntivi per specifiche interferenze e rischi, non ricompresi nei prezzi di contratto), sempre in relazione alle incidenze dei costi valutati a base di gara.

In merito, il Contraente Generale, con nota del 29.9.2014, ha precisato: «... che la ripartizione degli oneri della sicurezza tra costi generali e costi speciali costituisce il frutto di un'evoluzione normativa i cui effetti applicativi, ..., sono stati ben chiariti dall'Autorità di Vigilanza attraverso la Determinazione n. 4/2006 del 26 luglio 2006, successiva all'aggiudicazione della gara per la Linea C, che ha condiviso l'interpretazione che ne era stata data da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dall'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale (ITACA).

Sulla scorta delle modalità applicative del vigente quadro normativo, ..., essendo pacifico che tutti i costi della sicurezza non sono assoggettabili a ribasso d'asta, nel corso degli sviluppi progettuali della Linea C si è tenuto conto che la parte di essi afferente ai costi generali di sicurezza – i cosiddetti

costi “ex lege” di cui all’art 5 comma 1 lett. i) del D.M. LL.PP. 145/2000, confluito nell’art. 32 comma 4 lett. o) del D.P.R. 207/2010³ – è ricompresa all’interno dei prezzi unitari dell’appalto e nella conseguente stima dei lavori, mentre la parte afferente alle misure di sicurezza speciali, correlate alla particolarità del contesto cantieristico in cui si opera ed alle specifiche contingenze esecutive dei lavori - i cosiddetti “costi contrattuali” di cui all’art. 5 comma 1 lettera a) del D.M. LL.PP. 145/2000, confluito nell’art. 32, comma 4 lett. e) del D.P.R. 207/2010, così come indicati al punto 4.1.1 dell’allegato XV e unito allegato XV.1 del D. Lgs. 81/2008 - non sono invece ricompresi nei prezzi unitari di contratto e vanno quindi aggiunti all’importo dei lavori computato in progetto e non assoggettati a ribasso d’asta.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, le condizioni originariamente previste per il calcolo dei costi della sicurezza - cioè la relativa determinazione mediante detrazione dell’intera percentuale del 18% dall’importo lordo dei lavori - non era più applicabile alle nuove progettazioni.

Infatti i costi della sicurezza - che erano stati stimati nella misura del 18% e considerati da Roma Metropolitane in sede di gara sulla base dei progetti redatti dall’Amministrazione e approvati dal Cipe con la Delibera n. 65 del 1° agosto 2003 e la n. 105 del 20 dicembre 2004 - comprendevano indistintamente sia quelli generali che quelli afferenti alle misure di sicurezza speciali, come risulta dalla documentazione di gara.

Pertanto la soluzione adottata era l’unica perseguibile per rispettare le nuove indicazioni vincolanti che l’Autorità di Vigilanza aveva determinato ai fini della corretta definizione delle modalità applicative degli oneri della sicurezza ...».

Con tali modalità, confermando l’incidenza complessiva del costo della sicurezza pari al 18%, il Contraente generale, a partire dalle incidenze della sicurezza a base di gara, è pervenuto alla suddivisione tra sicurezza generale e sicurezza speciale, ed ha formulato le proprie valutazioni come di seguito evidenziato:

Tabella 5

| Progetto Definitivo T4 - T5 a base di gara - Valori da elaborato 45_3_GE_SR002_B (Importi in euro) | | | | | Metro C | |
|--|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|---------------|--------------------|
| B | C | D ⁴ | E=C*D | F ⁵ | | |
| Oneri della sicurezza di fase generale | 48.260.098,69 | 1,06113 | 51.210.292,34 | 8,00% | 15,60% | Sicurezza generale |
| Oneri della sicurezza per opere provvisoriale aventi duplici finalità e con funzione statica transitoria | 45.990.304,68 | 1,06113 | 48.801.743,29 | 7,60% | | |
| Oneri della sicurezza di fase particolare | 14.308.309,45 | 1,06113 | 15.182.992,36 | 2,40% | 2,40% | Sicurezza speciale |
| Totale costi della sicurezza | 108.558.712,82 | | 115.195.027,99 | | 18,00% | |

Secondo Roma Metropolitane, sulla base di tali valutazioni, il Contraente Generale ha adottato le seguenti modalità di quantificazione dell’importo netto dei lavori, comprensivo degli oneri della sicurezza (ponendo sempre pari a 100 l’importo lordo dei lavori):

³ Art. 32 comma 4 del d.p.r. 207/2010: «Per spese generali comprese nel prezzo dei lavori e perciò a carico dell’esecutore, si intendono: ... e) le spese per l’impianto, la manutenzione, l’illuminazione e il ripiegamento finale dei cantieri, ivi inclusi i costi per la utilizzazione di aree diverse da quelle poste a disposizione dal committente; sono escluse le spese relative alla sicurezza nei cantieri stessi non assoggettate a ribasso; ...; o) le spese di adeguamento del cantiere in osservanza del decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81, di cui è indicata la quota di incidenza sul totale delle spese generali, ai fini degli adempimenti previsti dall’articolo 86, comma 3-bis del Codice; ...».

⁴ Adeguamento, rispetto all’importo a base di gara, degli oneri della sicurezza della Tratta T4-T5 per effetto dell’inserimento dell’automazione integrale e delle porte di banchina, prescritto con delibera CIPE 65/2003 ed approvato con delibera CIPE 105/2004.

⁵ Aliquote percentuali delle varie componenti rispetto all’importo lordo dei lavori.

Tabella 6

| Importo lordo a | Incidenza sicurezza gen. b | Importo sicurezza gen. c=a*b | Importo soggetto a ribasso d=a-c | Ribasso medio e | Importo ribasso f=d*e | Importo ribassato g=d-f | Importo sicurezza spec i=a*2,4% | Importo netto lavori (con sicurezza) h=g+c+i |
|--------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------|--------------------------|----------------------------|------------------------------------|---|
| 100,00 | 15,60% | 15,60 | 84,40 | -17,66% | -14,91 | 69,49 | 2,4 | 87,49 |

In definitiva, le valutazioni condotte dal Coordinatore per la Sicurezza in fase di Progettazione, richiamando le indicazioni della determinazione n. 4/2006 dell'AVCP, hanno portato a individuare una quota parte di oneri per la sicurezza non compresi nei prezzi di contratto, a differenza di quanto previsto in sede di gara. Ciò ha comportato un aumento dell'importo netto dei lavori.

Al riguardo, Metro C ha, in primo luogo, evidenziato come le modalità applicate dallo stesso nella determinazione degli oneri della sicurezza nelle progettazioni siano state oggetto di esplicita condivisione da parte di Roma metropolitane, che non solo ha approvato con propri atti formali tutte le progettazioni sotto il profilo tecnico ed economico, con conseguente effetto contrattuale, ma ha altresì inviato al CIPE le progettazioni medesime per le approvazioni di competenza, con i relativi quadri economici.

Secondo lo stesso, la correttezza del proprio operato e di quello di Roma Metropolitane è stata vagliata dalla Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, cui compete l'istruttoria tecnica ed economica dei progetti sottoposti all'approvazione del CIPE.

Tali modalità, applicate uniformemente nella realizzazione dell'opera, sono state condivise sin dall'approvazione del primo progetto definitivo redatto dal Contraente generale, relativamente alle Tratte T6A – T7 e Deposito Graniti (tra dicembre 2006 e giugno 2007).

A conferma di quanto sopra, Metro C ha richiamato gli elaborati presentati dallo stesso presentati e valutati ed approvati da Roma Metropolitane in sede di istruttoria e, quindi, trasmessi alla Struttura Tecnica di Missione per la conseguente approvazione del CIPE e il relativo finanziamento:

- T6A: doc. CX_6_DX_ZXX_FX_S_9J_001_b;
- T7: doc. CX_7_DX_ZXX_FX_S_9J_001_b
- Deposito Graniti: doc. CX_D_DX_D03_FX_S_9J_001_b.

Ha, altresì, allegato, a titolo esemplificativo, un documento esplicativo relativo al Deposito Graniti, ove si evidenzia come le modalità di calcolo degli oneri per la sicurezza siano state evidenziate nel progetto definitivo, adeguato a seguito di istruttoria di Roma Metropolitane; il progetto è stato approvato e inviato da Roma Metropolitane alla Struttura Tecnica ed, infine, approvato dal CIPE nella seduta del 28.6.2007.

La Comunicazione di risultanze istruttorie ha rilevato come la valutazione degli oneri della sicurezza, non soggetti a ribasso d'asta, nel progetto posto a base di gara elaborato dal Comune di nel 2002, prima dell'entrata in vigore del d.p.r. 222/2003, sia stata effettuata tenendo conto di costi derivanti da esigenze connesse alla:

- “sicurezza specifica o di fase particolare”, ovvero derivanti da rischi insiti nei processi lavorativi, in conseguenza ai procedimenti delle attività esecutive previste per la realizzazione dell'opera;
- “sicurezza generale”, ovvero derivanti dal contesto ambientale ove si realizza l'opera e da cui discendono le modalità di cantieramento delle aree di lavoro, dalle procedure di gestione dell'azione di prevenzione, a prescindere dalla specifica tipologia dei lavori.

La linea seguita è apparsa rispondente alle indicazioni precedentemente fornite dall'AVCP con le determinazioni n. 37/2000 e 2/2001, che avevano evidenziato come le spese complessive della

sicurezza derivassero dalla somma di costi “diretti”, relativi alle misure e procedure di sicurezza obbligatoriamente previste per ogni singola lavorazione e pertanto già valutati nei prezzi unitari compresi nei relativi elenchi, e dei costi “speciali”, riferiti alle misure di sicurezza relative allo specifico cantiere non comprese nei costi diretti di cui sopra.

È stato, poi, rilevato come le successive disposizioni del d.p.r. 222/2003 e le indicazioni fornite dall'AVCP con la determinazione n. 4/2006 siano state richiamate quali tali da determinare una metodologia di valutazione degli oneri per la sicurezza diversa da quella utilizzata nel progetto posto in gara; metodologia diversa che è stata utilizzata dal Contraente generale nella redazione delle varianti relative alle Tratte T4-T5 e nella redazione dei progetti definitivi ed esecutivi relativi alle ulteriori Tratte (poste in gara sulla base del solo preliminare) e che determinerebbe un incremento economico del corrispettivo contrattualmente riconosciuto.

Tuttavia, gli elementi forniti non sono stati ritenuti idonei a far evincere come le disposizioni del d.p.r. 222/2003 e le indicazioni fornite dall'AVCP con la determinazione n. 4/2006 siano determinanti in relazione all'aumento contrattuale di cui sopra.

È stato, infatti, evidenziato come la citata determinazione n. 4/2006 abbia contemplato la possibilità che le disposizioni del Regolamento 222/2003 possano determinare un incremento dei costi della sicurezza “contrattuale”, nella individuazione di alcune voci di costo che, in base al d.m. 145/2000, afferivano alle spese generali di cantiere a carico dell'impresa e che, invece, con le nuove disposizioni, rientrando tra gli “apprestamenti” in forza dell'elencazione contenuta nell'allegato I, 1° capoverso del d.p.r. 222/2003, sono riconducibili al costo della sicurezza e devono essere escluse dal ribasso. Le voci di costo in questione sono i mezzi e servizi di protezione collettiva, le recinzioni di cantiere e i baraccamenti di cantiere (bagni, spogliatoi, refettori etc.).

Tuttavia, le argomentazioni addotte dal Contraente generale non hanno evidenziato una carente stima iniziale degli oneri di sicurezza, ma la semplice necessità di suddividere la stima iniziale complessiva nelle due componenti della “sicurezza generale”⁶, ricompresa all'interno dei prezzi unitari dell'appalto e nella conseguente stima dei lavori, e alla “sicurezza speciale”, afferente alle misure di sicurezza speciali, correlate alla particolarità del contesto cantieristico in cui si opera ed alle specifiche contingenze esecutive dei lavori⁷.

La CRI ha, infatti, riscontrato come l'importo complessivo di tali due componenti sia rimasto contenuto nell'aliquota complessiva, già stimata dal Comune di Roma (tramite la S.T.A. S.p.A.), del 18% dell'importo contrattuale lordo dei lavori, ma sia stato soltanto scomposto nelle due componenti della “sicurezza generale”, nella misura del 15,60% dell'importo dei lavori, e nella “sicurezza speciale”, nella misura del 2,40% dell'importo dei lavori, aliquota quest'ultima da ritenersi secondo Metro C, diversamente dalle previsioni del progetto preliminare, non compresa nell'importo lordo dei lavori.

Inoltre, esaminando i criteri di stima dei costi della sicurezza assunti nel progetto posto in appalto (elaborato 45_3_GE_SR002_B), è stato riscontrato come per la determinazione dei costi, nell'ambito della “sicurezza generale”, siano state considerate tutte le voci richiamate nell'allegato I del d.p.r. 222/2003, ricomprendendo finanche voci che, anche successivamente all'entrata in vigore del d.p.r. 222/2003, avrebbero dovuto, ai sensi del d.m. 145/2000 (art. 5, comma 1 lett. i), ricomprendersi tra gli oneri a carico dell'appaltatore nelle spese generali, atteso il carattere tassativo dell'elencazione fornita dall'art. 7 del citato regolamento.

⁶ Secondo la terminologia utilizzata nel progetto a base di gara.

⁷ Si evidenzia come i termini utilizzati nel progetto originario e quelli di cui al progetto definitivo/esecutivo possano indurre confusione: nel primo con esigenze connesse alla “sicurezza generale” si intendono quelle derivanti dal contesto ove si realizza l'opera; nel progetto definitivo/esecutivo queste stesse esigenze sono invece contemplate nella “sicurezza speciale”.

La Comunicazione ha, poi, evidenziato che, anche ove non si fosse tenuto conto di alcune voci di costo contemplate dall'art. 7 del d.p.r. 222/2003 nella stima iniziale degli oneri di sicurezza (fattispecie che, come sopra evidenziato, per quanto dichiarato negli elaborati progettuali posti a base di gara, non appare essersi verificata), il recepimento delle nuove disposizioni regolamentari avrebbe comportato, al più, il non assoggettamento al ribasso di alcune voci inizialmente inserite nell'ambito dei lavori, valutate come specifiche lavorazioni ovvero contenute nell'ambito delle spese generali.

In definitiva, l'Autorità ha ritenuto che le motivazioni addotte dal Contraente generale circa una nuova metodologia di valutazione degli oneri di sicurezza, coerente con le intervenute disposizioni normative e con le indicazioni fornite dall'AVCP, che si concreta poi in un aumento percentuale del corrispettivo per l'esecuzione delle opere, non apparivano coerenti con gli elementi acquisiti.

L'evoluzione progettuale sviluppata dal Contraente generale si concretizza, di fatto, in un aumento dell'importo netto dei lavori, stimato applicando il ribasso d'asta all'importo complessivo lordo dei lavori, al quale sono previamente sottratti i costi della sola "sicurezza generale", e non l'intero importo dei costi della sicurezza ("generale" e "speciale"), che, secondo gli elementi forniti da Roma Metropolitane, risultava già contemplata all'interno dell'importo complessivo dei lavori a base d'asta.

Si determinerebbe, pertanto, una duplicazione dei costi della "sicurezza speciale" e, quindi, un rilevante e ingiustificato aumento del corrispettivo riconosciuto al Contraente generale; come può rilevarsi dal confronto economico fornito da Roma Metropolitane, la metodologia applicata dal Contraente Generale determina la corresponsione allo stesso di un maggiore importo pari all'1,97% dell'importo contrattuale lordo (87,49% - 85,52%), che non appare giustificato.

Con la Comunicazione di risultanze istruttorie sono stati, inoltre, chiesti a Roma Metropolitane s.r.l. elementi puntuali circa:

- la concreta attuazione della metodologia di calcolo e importi eventualmente corrisposti al Contraente generale;
- le posizioni eventualmente assunte sulla questione dal Direttore lavori, dal Responsabile del procedimento e dalla Commissione di collaudo.

In esito alla Comunicazione di risultanze istruttorie, Roma Metropolitane ha rappresentato di aver chiesto al Direttore dei lavori specifiche valutazioni in merito alla "*concreta attuazione della metodologia di calcolo*" degli oneri della sicurezza nella contabilità e il calcolo degli importi corrisposti al Contraente generale.

Il Direttore Lavori, in esito alle richieste, nel precisare come non sia onere dello stesso *«investigare su ipotesi di valori differenti da quanto risultante dagli atti contabili con l'applicazione delle disposizioni e delle istruzioni derivate dagli Atti Approvativi del Committente, tutti approvati dal CIPE»*, ha proceduto comunque alla redazione di tabelle comparative tra i due metodi di calcolo degli oneri di sicurezza (secondo criterio di gara e secondo modalità adottate in corso d'opera).

Tali tabelle comparative sono state redatte, per ciascuna tratta, sia con riferimento ai valori registrati in contabilità a tutto il 31.12.2014, che con riferimento "a vita intera" dell'intervento, pervenendo a incrementi del valore netto per lavori e forniture, pari a:

- € 18.466.328,60 a tutto il 31.12.2014;
- € 29.736.213,08 a "vita intera".

Roma Metropolitane ha, quindi, evidenziato che, ferme restando le necessarie verifiche dirette sui dati, era intenzione della Società assumere provvedimenti opportuni, anche per il recupero delle somme corrisposte impropriamente, a valle delle definitive determinazioni dell'Autorità.

Anche Metro C ha fornito le proprie controdeduzioni, osservando in via preliminare, come le conclusioni dell'istruttoria effettuata dall'Autorità potevano aver risentito di un quesito formulato in modo non chiaro e comunque incompleto da Roma Metropolitane; a tal proposito, ha sottolineato la necessità di operare un netto distinguo tra le modalità di definizione degli oneri di sicurezza impiegate dall'Amministrazione comunale in sede di elaborazione del progetto definitivo e del relativo quadro economico delle Tratte T4-T5, posti a base di gara, e quelle, poi approvate dal Committente, riguardanti le ulteriori tratte della Linea C, che al momento della gara erano oggetto esclusivamente di progettazione preliminare.

Per le Tratte T4-T5, il documento di gara 45_3_GE_SR002_B, contenente i criteri di stima dei costi della sicurezza, costituisce la base di riferimento dei costi della sicurezza relativi al progetto definitivo, approvato con deliberazione G.C. n.434 del 23.7.2002, per un importo di € 605.108.480,00. Tale documento, predisposto nel giugno 2002 da un consulente dell'Amministrazione e non dal Coordinatore della sicurezza in fase di progettazione, non poteva rispondere ai criteri successivamente definiti con il d.p.r. 222 del 3.7.2003.

Analoghe considerazioni sono evidenziate da Metro C per il documento LCSIA_2_PG_IL_007_A, redatto a gennaio 2003, che ha fornito le *“prime indicazioni per la stesura del piano di sicurezza dell'opera (art. 18 – d.p.r. 554/99)”*, posto a base del progetto preliminare delle ulteriori tratte della Linea C.

Per l'inserimento dell'automazione integrale il progetto definitivo della Tratta T4-T5 è stato modificato e riapprovato per un importo di € 639.972.376,00; anche tale progetto revisionato è stato posto in gara nel 2005, senza sottoporre ad una specifica ed analitica rideterminazione i costi della sicurezza, indicati nel citato documento 45_3_GE_SR002_B, ma semplicemente adeguando gli stessi in termini percentuali.

Da tale metodologia è derivata la percentuale degli oneri di sicurezza previsti in sede di gara, nella misura del 18% dell'importo dei lavori relativi alla sola Tratta T4-T5.

Metro C ha evidenziato, quindi, come i criteri di determinazione degli oneri della sicurezza che il Committente ha utilizzato per le Tratte T4-T5 risalgano all'anno 2002, e come le indicazioni per la stesura del PSC dell'opera, utilizzate per la progettazione preliminare delle ulteriori tratte, siano contenute nel documento redatto da Roma Capitale a gennaio 2003: tali criteri e indicazioni sono, pertanto, antecedenti al d.p.r. 222/2003.

La definizione dei costi della sicurezza non poteva certamente rispondere alla logica che il legislatore avrebbe individuato solo più tardi e che l'AVCP e la Conferenza delle Regioni, attraverso il documento ITACA, avrebbero chiarito ed esplicitato soltanto nel 2006, imponendo di distinguere con chiarezza i costi generali della sicurezza, insiti nei prezzi unitari dell'appalto, rispetto a quelli specifici da interferenza delle lavorazioni, invece oggetto di analitica valutazione del Coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione (CSP) in relazione alle specifiche peculiarità dei lavori.

Il Contraente Generale ha sostenuto quindi che non possa ritenersi dirimente il fatto che i criteri e le linee guida dei costi della sicurezza, definite attraverso documenti antecedenti all'entrata in vigore del d.p.r. 222/2003, contengano *“in nuce”* un'embrionale ripartizione dei costi tra le suddette categorie di oneri; tanto più che *«risulta oggettivamente documentato in atti che i prezzi di riferimento per la predisposizione del computo dei lavori oggetto dell'appalto ... non contengono alcun prezzo che ricomprenda al proprio interno la remunerazione degli oneri specifici della sicurezza»*.

Le parti si sono quindi conformate ai criteri desumibili dai documenti di gara (vincolanti per le stesse all'atto dell'aggiudicazione) per la contabilizzazione dei costi della sicurezza delle Tratte T4-T5, per le quali è stato posto in gara un progetto di livello definitivo, operando la detrazione dell'intero

importo dei costi della sicurezza, nella misura del 18% complessivamente indicata all'interno delle predette linee guida, dall'importo dei lavori da sottoporre a ribasso.

Per le ulteriori Tratte, da sottoporre ancora a progettazione definitiva, e per le varianti a valle della procedura di gara, i costi della sicurezza sono stati oggetto di stima analitica del Coordinatore in fase di progettazione, designato dal Responsabile dei lavori, nominato dal Contraente Generale (stante le previsioni in sede di gara di Roma Metropolitane s.r.l. ex art. 2 bis, comma 4 del d.lgs. 190/2002).

Per tali progetti è stato tenuto conto delle sopravvenute disposizioni normative e dei richiamati chiarimenti interpretativi, che hanno evidenziato come i costi da sottoporre a specifica valutazione del CSP nell'ambito del piano di sicurezza e coordinamento, a corredo del progetto definitivo, siano quelli da interferenze di lavorazioni, che assumono quindi una valenza contrattuale, in aggiunta a quelli *ex lege* contemplati invece all'interno dei prezzi dell'affidamento e solo indicati in sede di gara, fermo restando quanto espressamente previsto al riguardo dall'art. 131 del d.lgs. 163/2006.

I progetti definitivi e le varianti così predisposti hanno formato oggetto di appositi Atti Approvativi da parte del Committente.

Metro C ha quindi evidenziato che, in concreto, non è rinvenibile alcuna duplicazione dei costi con riferimento alla sicurezza specifica, atteso che i prezzi unitari di riferimento contrattuale per la redazione dei computi relativi ai lavori della Linea C non contengono al proprio interno alcuno degli elementi analizzati dal CSP per la valutazione di tali costi specifici della sicurezza, correlati alla peculiarità del cantiere per gestire ed eliminare interferenze e sovrapposizioni di lavorazioni.

A seguito di specifica richiesta formulata dall'Ufficio istruttore nel corso dell'audizione tenutasi in data 26.1.2016, il Contraente generale ha trasmesso la documentazione relativa alla «ricostruzione dell'evoluzione dell'importo dei lavori e degli oneri della sicurezza tra Progetto Definitivo approvato, Contratto e Contabilità, con riferimento ad una singola tratta», individuata nel Deposito Officina Graniti.

Dall'analisi della suddetta documentazione si rileva che nell'ambito della redazione del progetto definitivo Metro C ha sviluppato la “*Stima del progetto definitivo della tratta Deposito Graniti*”, il “*Quadro economico generale*” e le “*Linee guida propedeutiche alla stesura del PSC*”.

Il documento “*Stima del progetto definitivo della tratta Deposito Graniti*” dà evidenza della stima analitica delle lavorazioni oggetto della tratta (“Importo lavori e forniture”), distinta nelle tre componenti principali del progetto: opere civili, impianti civili, impianti elettroferroviari.

Nel documento “*Quadro economico generale*” tali importi vengono indicati come comprensivi di «oneri sicurezza lavori»; allo stesso importo è stata poi sommata la cosiddetta “sicurezza generale” al fine di ottenere l'importo lordo del Quadro economico.

La tabella che segue, partendo da quanto sopra indicato, illustra le componenti di costo e la modalità di calcolo dell'importo netto dei lavori, come desumibile dagli allegati 3, 4 e 5 della documentazione fornita dal Contraente generale con riferimento alla tratta Deposito Graniti (nell'ambito delle opere civili è stato ulteriormente considerato l'importo del monitoraggio ambientale, distinguendo la relativa componente di costo).

Tabella 7

| | Opere civili | Impianti civili | Impianti elettroferroviari | Monitoraggio ambientale | Totale |
|--|---------------------|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| Importo lavori e forniture ⁸ a | 32.671.667 | 10.701.660 | 67.383.246 | 502.165 | 111.258.738 |
| Sicurezza generale b=a*2,4% | 784.120 | 256.840 | 1.617.198 | - | 2.658.158 |
| Importo lordo QE c=a+b | 33.455.787 | 10.958.500 | 69.000.444 | 502.165 | 113.916.896 |
| Oneri sicurezza lavori d=a*15,6% | 5.096.780 | 1.669.459 | 10.511.786 | | 17.278.025 |
| Importo soggetto a ribasso e=a-d | 27.574.887 | 9.032.201 | 56.871.460 | 502.165 | 93.980.713 |
| Importo al netto del ribasso f=e*(1-%ribasso) | 22.611.407 | 7.406.405 | 47.772.026 | 411.775 | |
| Sicurezza totale g=b+d | 5.880.900 | 1.926.299 | 12.128.984 | - | 19.936.183 |
| Importo netto h=f+g | 28.492.307 | 9.332.704 | 59.901.011 | 411.775 | 98.137.797 |

I termini “sicurezza generale” e “costi sicurezza speciali” appaiono usati in modo invertito rispetto a quanto indicato nella Tabella 6 e alle successive valutazioni del PSC.

I valori così determinati sono stati analizzati da Roma Metropolitane s.r.l. nell’ambito della Relazione sulla congruità economica (datata aprile 2007), che è stata poi trasmessa al Ministero delle Infrastrutture unitamente al progetto definitivo del Deposito Graniti per la relativa approvazione. Il CIPE ha approvato il progetto definitivo nella seduta del 28.6.2007.

Roma Metropolitane ha, poi, trasmesso al Contraente Generale l’Atto di Approvazione n. 21 del 31.10.2007 con il quale, preso atto anche dell’intervenuta approvazione da parte del CIPE del progetto definitivo, è stato approvato il quadro economico aggiornato, riportante i medesimi importi di cui alla tabella che precede relativamente al Deposito Graniti.

Metro C ha così dato avvio alla progettazione esecutiva della tratta in esame e all’elaborazione del Piano di sicurezza e coordinamento (P.S.C.), con la relativa stima preventiva dei costi della sicurezza, ossia della «somma necessaria per l’attuazione di tutte le misure di prevenzione e protezione previste dalla vigente normativa e dal P.S.C.», non soggetta a ribasso d’asta.

A tal fine, i costi della sicurezza sono stati stimati, per tutta la durata delle lavorazioni oggetto dell’appalto, tenendo conto «:

- a) degli apprestamenti previsti nel P.S.C.;
- b) delle misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel P.S.C. per lavorazioni interferenti;
- c) degli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi;
- d) dei mezzi e servizi di protezione collettiva;
- e) delle procedure contenute nel P.S.C. e previste per specifici motivi di sicurezza;
- f) degli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;
- g) delle misure di coordinamento relative all’uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva».

⁸ Comprensiva della quota degli oneri di sicurezza definita “costi sicurezza speciali”.

Il calcolo dei costi della sicurezza è stato effettuato prendendo a riferimento i prezzi unitari riportati nel “Prezzario per la stima dei Costi” del CTP di Roma del 1998, rivalutati in base agli «aggiornamenti dell'indice Istat dal 1998 al 2008 in ragione del 18,66%», e considerando un importo aggiuntivo del 5% per imprevisti.

Nel PSC è stato riportato un computo totale degli oneri della sicurezza e la ripartizione dei medesimi in “Oneri ordinari della sicurezza inclusi nei prezzi” e “Oneri speciali non inclusi nei prezzi”, tenendo conto della distinzione della stima complessiva delle spese di sicurezza in due parti: «una parte compresa nel prezzo unitario delle singole lavorazioni (Decreto del Ministero dei lavori pubblici del 19/04/2000, n° 145, art. 5, comma 1, lett. i) ed una parte di spese cosiddette speciali non incluse nei prezzi (Decreto del Ministero dei Lavori pubblici del 19/04/2000, n° 145. art. 5, comma 1, lett. a)», secondo le indicazioni della Determinazione dell'Autorità n. 2 del 10.1.2001.

Sono stati così determinati prima gli oneri totali della sicurezza, da cui sono state poi estrapolate «le voci dei costi non incluse nei prezzi» al fine di determinare gli «oneri speciali» per ciascuno dei raggruppamenti di opere (opere civili, impianti civili e impianti elettroferroviari) costituenti l'intervento in esame, nonché la tratta Deposito Graniti.

Gli oneri estrapolati attengono a formazione/aggiornamento del personale, informativa ai lavoratori, servizio di sorveglianza sanitaria, riunioni di coordinamento tra imprese e C.S.E., accertamenti sanitari specifici, redazione Piani Operativi di Sicurezza (POS) imprese appaltatrici e subappaltatrici, redazione Piani di Sicurezza Particolareggiati di integrazione, certificazioni, telefoni cellulari, Rappresentante Servizio Prevenzione e Protezione (RSPP), medico competente, rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, servizio emergenze, verifica attrezzature necessarie e addestramento.

La tabella che segue dà evidenza dei risultati della valutazione analitica dei costi della sicurezza riportata nel PSC, per il Deposito Graniti.

Tabella 8

| | Importo lavori e forniture | Oneri ordinari della sicurezza inclusi nei prezzi | Oneri speciali non inclusi nei prezzi | Totale |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--|--|-------------------|
| Opere Civili | 32.671.667 | 4.463.169 | 827.862 | 5.291.031 |
| <i>Incidenza percentuale</i> | | <i>13,66%</i> | <i>2,53%</i> | <i>16,19%</i> |
| Impianti civili | 10.701.660 | 1.552.020 | 445.488 | 1.997.508 |
| <i>Incidenza percentuale</i> | | <i>14,50%</i> | <i>4,16%</i> | <i>18,67%</i> |
| Impianti elettroferroviari | 67.383.246 | 8.389.292 | 1.068.698 | 9.457.990 |
| <i>Incidenza percentuale</i> | | <i>12,45%</i> | <i>1,59%</i> | <i>14,04%</i> |
| Totale | 110.756.573 | 14.404.481 | 2.342.048 | 16.746.529 |
| <i>Incidenza percentuale</i> | | <i>13,01%</i> | <i>2,11%</i> | <i>15,12%</i> |

Il progetto è stato validato da Roma Metropolitane con verbale del 7.3.2008 e approvato con Atto di Approvazione n. 6 del 10.3.2008. Il Quadro economico generale del Deposito Graniti approvato riporta per «Oneri della Sicurezza non ribassabili» un importo di € 19.936.183, corrispondente all'importo del progetto definitivo. In pratica, non è stato considerato l'importo derivante dalla stima analitica effettuata nel P.S.C. (pari a € 16.746.529) ma quello convenzionale del progetto definitivo.

Al riguardo, in sede di audizione, Metro C ha dichiarato che «gli importi degli oneri della sicurezza scaturenti dalla redazione dei PSC sono diversi per ciascuna delle singole tratte; su richiesta della stazione appaltante sono state ricondotte nelle percentuali dalla stessa indicate in sede di gara». Nella documentazione trasmessa dal medesimo Contraente generale a seguito dell'audizione si

richiamano gli oneri di sicurezza speciali riportati nel progetto definitivo, evidenziando come gli stessi siano «risultanti dalle medesime modalità applicative impiegate nel progetto definitivo e convenzionalmente stimati, sempre nella misura del 2,4% a prescindere dalle valutazioni analitiche riportate nel P.S.C. dal CSP».

Per quanto concerne le scritture contabili, la società Metro C ha fornito il “*Fascicolo relativo alla Contabilità dei Lavori del Deposito Graniti (Norme di misurazione e contabilizzazione delle opere)*”, trasmesso a Roma Metropolitane in data 14.7.2008.

Il documento non consente il confronto puntuale con gli oneri di sicurezza di cui al progetto esecutivo in quanto, come dichiarato dallo stesso Contraente generale, «pur essendo rimasto invariato il totale netto approvato relativamente alle Opere Civili, agli impianti Civili ed agli Impianti Elettroferroviari sono stati convenzionalmente rimodulate le incidenze percentuali per le diverse opere ed i relativi importi».

Per le Opere Civili è possibile verificare che l'importo netto di cui alla Tabella 1, pari a € 28.904.082 (somma di € 28.492.307 e di € 411.775 di monitoraggio ambientale), è rimasto invariato mentre sono variati sia l'importo lordo che gli importi della sicurezza. Con riferimento a questi ultimi si rileva come i nuovi importi pari rispettivamente a € 5.039.166, per la sicurezza generale, e a € 775.256, per la sicurezza speciale, siano determinati come percentuale, rispettivamente del 15,6% e del 2,4%, dell'importo lordo dei lavori. Ciò sia per il totale che per le singole WBS in cui sono state distinte le Opere Civili.

Il documento in questione è stato accettato dalla Stazione appaltante con nota del 16.7.2008.

Il suddetto “*Fascicolo relativo alla Contabilità dei Lavori del Deposito Graniti (Norme di misurazione e contabilizzazione delle opere)*” è stato oggetto di rimodulazioni richieste da Roma Metropolitane e, in coerenza allo stesso, il Contraente generale ha redatto il documento “*WBS Gestionale Metro C*” del deposito Graniti, aggiornato al 31.12.2008.

Anche nel caso del “*WBS Gestionale Metro C*” gli oneri della sicurezza, generale e speciale, sono stati determinati mediante l'applicazione delle medesime percentuali (15,6% e 2,4%) all'importo lordo delle singole lavorazioni e l'importo netto è stato calcolato con la metodologia di cui alla Tabella 1.

Il Contraente generale ha, altresì, evidenziato come il Quadro economico generale dell'opera sia stato più volte modificato nel periodo 2008-2013, fino a giungere a quello definitivo scaturente dall'Atto di Approvazione n. 8 del 10.6.2013, adottato da Roma Metropolitane per recepire nel progetto le prescrizioni dei Vigili del Fuoco a fronte delle sopravvenute disposizioni normative in materia, di seguito sinteticamente riportato.

Tabella 9

| | Importo netto |
|-------------------------------------|----------------------|
| Opere Civili | 56.050.612 |
| Impianti civili | 10.852.953 |
| Impianti elettroferroviari | 100.430.236 |
| Totale | 167.333.802 |
| <i>di cui Oneri della sicurezza</i> | <i>31.025.393</i> |

Sulla base di tali dati sono stati elaborati quelli della contabilità dei lavori, forniti dal Contraente generale con specifico riferimento, a titolo di esempio, alla WBS D03 – Piazzale Deposito Officina, rientrante nelle Opere civili. I documenti contabili forniti – “*WBS contrattuale e gestionale*”, “*Stato di Avanzamento Lavori n. 54 al 30 giugno 2015*” e “*Allegato allo Stato di Avanzamento Lavori n. 54 al 30 giugno 2015*” – danno evidenza dei dati e della metodologia di calcolo operativo adottata, riportati nella tabella che segue.

Tabella 10

| WBS D03 Piazzale Deposito Officina | | |
|---|-------------|-------------------|
| Importo lordo | a | 18.789.318 |
| Costi della sicurezza generale | b= a *15,6% | 2.931.134 |
| Importo soggetto a ribasso | c=a-b | 15.858.185 |
| Ribasso (16,84%) | d=c*16,84% | 2.670.518 |
| Importo ribassato | e=c-d | 13.187.667 |
| Costi della sicurezza speciale | g=a*2,4% | 450.944 |
| Importo Netto | h=e+b+g | 16.569.744 |

Dall'analisi dei documenti contabili è possibile rilevare come i costi della sicurezza di ciascuna delle singole lavorazioni siano stati determinati come percentuale dell'importo lordo della lavorazione medesima. Per i costi della sicurezza generale la percentuale adottata è quella del 15,6% mentre per i costi della sicurezza speciale è quella del 2,4%.

Relativamente a quanto sopra, la Stazione appaltante, nel corso dell'audizione tenutasi in data 29.1.2016, ha dichiarato che «i quadri economici approvati dalla stessa società, trasmessi agli Enti finanziatori e al CIPE, relativi alle progettazioni ed alle varianti redatte dal Contraente generale, riportano l'incremento conseguente a tale modificata modalità di valutazione, pur riportando – a livello generale – sempre l'indicazione di una quantificazione complessiva degli oneri di sicurezza in percentuale del 18%, corrispondente a quella degli elaborati posti a base di gara»; in pratica «gli elaborati contabili redatti dal Direttore dei Lavori, pur completi dei dati necessari, non riportino l'esplicitazione di tutti i passaggi matematici per una valutazione univoca degli oneri di sicurezza che a *prima facie* appaiono riconducibili alla percentuale del 18%».

La Stazione appaltante ha, altresì, evidenziato di aver provveduto, a partire dal SAL n. 42 della Prima Fase Strategica e dal SAL n. 3 della Tratta T3, a inserire nei documenti contabili una tabella integrativa, esplicativa di tutti i passaggi necessari alla formulazione dell'importo netto da corrispondere, dalla quale si evince che non tutta la percentuale del 18% viene considerata compresa nei prezzi. Inoltre, dal SAL n. 47 in poi, in sede di emissione del certificato e dell'Atto di approvazione di Roma Metropolitane, è stata inserita la seguente clausola di salvaguardia nei confronti del Contraente generale: “*Ai sensi di quanto evidenziato nella nota RM prot. 10508 del 07-08-2014, la Scrivente si riserva ogni ulteriore valutazione in merito alla voce “Oneri per la sicurezza” ed alle eventuali conseguenti revisioni delle somme certificate.*”

Ritenuto in diritto

Preliminarmente, appare opportuno chiarire la nomenclatura dei costi della sicurezza nelle due diverse componenti: “costi interni o aziendali” e “costi da interferenze”.

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 25.2.2015 ha così identificato le due tipologie di costi della sicurezza:

- costi da interferenze, «contemplati dagli articoli 26, commi 3, 3-ter e 5, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*) e 86, comma 3-ter, 87, comma 4, e 131 del Codice, che: a) servono a eliminare i rischi da interferenza, intesa come contatto rischioso tra il personale del committente e quello dell'appaltatore, oppure tra il personale di imprese diverse che operano nella stessa sede aziendale con contratti differenti; b) sono quantificati a monte dalla stazione appaltante, nel D.U.V.R.I (documento unico per la valutazione dei rischi da interferenze, art. 26 del d.lgs. n. 81 del 2008) e, per gli appalti di lavori, nel PSC (piano di sicurezza e coordinamento, art. 100 D. Lgs. n. 81/2008); c) non sono soggetti a ribasso, perché ontologicamente diversi dalle prestazioni *stricto sensu* oggetto di affidamento»;

- costi interni o aziendali, «cui si riferiscono l'art. 26, comma 3, quinto periodo, del d.lgs n. 81 del 2008 e gli artt. 86, comma 3-*bis*, e 87, comma 4, secondo periodo, del Codice, che: a) sono quelli propri di ciascuna impresa connessi alla realizzazione dello specifico appalto, sostanzialmente contemplati dal DVR, documento di valutazione dei rischi; b) sono soggetti a un duplice obbligo in capo all'amministrazione e all'impresa concorrente. Per ciò che concerne la stazione appaltante, gli artt. 86, comma 3-*bis*, e 87, comma 4, del Codice si riferiscono necessariamente agli oneri di sicurezza aziendali, poiché considerano eventuali anomalie delle offerte e giudizi di congruità incompatibili con i costi di sicurezza da interferenze, fissi e non soggetti a ribasso. Ne deriva che per tali oneri la valutazione che si impone all'amministrazione non è la relativa predeterminazione rigida ma il dovere di stimarne l'incidenza, secondo criteri di ragionevolezza e di attendibilità generale, nella determinazione di quantità e valori su cui calcolare l'importo complessivo dell'appalto. Quanto alle imprese che partecipano alle gare, invece, esse devono specificamente indicare gli oneri di sicurezza aziendali, dato che trattasi di valutazioni soggettive rimesse alla loro esclusiva sfera valutativa. Tale tipologia di oneri, infatti, varia da un'impresa all'altra ed è influenzata dalla singola organizzazione produttiva e dal tipo di offerta formulata da ciascuna impresa».

Tale impostazione era già presente nella Determinazione dell'AVCP n. 4 del 26.7.2006 ove si affermava: «la Stazione appaltante deve stimare ed evidenziare nel bando per l'esclusione dal ribasso di gara unicamente i costi della sicurezza individuati nel PSC ossia quelli contrattuali, mentre i restanti costi della sicurezza – ossia quelli relativi alla tutela fisica dei lavoratori nell'esecuzione delle singole lavorazioni e quelli relativi all'organizzazione dell'impresa, connessi alla mera osservanza delle norme in materia di sicurezza – che non sono compresi nell'elenco di cui all'art. 7, co. 1 del d.p.r. 222/2003, dovrebbero anch'essi essere esclusi dal ribasso»; per quest'ultimi «non compete alla S.A. stimarne analiticamente l'importo, ma solo “evidenziarli nei bandi di gara”. Spetterebbe invece alle singole imprese concorrenti effettuare la stima analitica estrapolandoli dal costo delle singole lavorazioni (con l'utilizzo dei prezziari specialistici già predisposti dalle Regioni) ed escluderli dal ribasso in sede di offerta».

La suddetta distinzione dei costi della sicurezza non appare riscontrabile nel progetto posto a base di gara, ove si parla di:

- “sicurezza specifica o di fase particolare”, ovvero derivanti da rischi insiti nei processi lavorativi, in conseguenza ai procedimenti delle attività esecutive previste per la realizzazione dell'opera, quantificata nel 2,4% dell'importo dei lavori;
- “sicurezza generale”, ovvero derivanti dal contesto ambientale ove si realizza l'opera e da cui discendono le modalità di cantieramento delle aree di lavoro, dalle procedure di gestione dell'azione di prevenzione, a prescindere dalla specifica tipologia dei lavori, quantificata nel 15,6% dell'importo dei lavori.

Nell'ambito della “sicurezza generale” sono state considerate le seguenti voci:

- a) protezione o misure di sicurezza contro i possibili rischi provenienti dall'ambiente esterno: scariche atmosferiche, irruzione di acque, moti del terreno, cadute di masse di terreno; reti di servizi tecnici: elettricità, gas, acqua, reti fognarie, altre energie;
- b) protezione o misure di sicurezza contro i possibili rischi trasmessi dal cantiere all'ambiente esterno: delimitazione del cantiere: recinzione, barriere, accessi, segnalazioni; provvedimenti per evitare o ridurre le emissioni inquinanti (rumori, polveri, vibrazioni, gas, liquami, fanghi di lavorazione);
- c) servizi igienico assistenziali: predisposizione area attrezzata; arredi, lavandini, spogliatoi, docce, acqua potabile, mense, refettori, gabinetti, locali di ricovero, conservazione vivande;

- d) presidi sanitari e gestione delle emergenze: pronto soccorso (pacchetto di medicazione, cassetta di pronto soccorso, camera di medicazione), mezzi di trasporto per infortunati, squadre di salvataggio;
- e) accessi e circolazione delle persone e dei mezzi in cantiere: accessi ai percorsi dei mezzi meccanici e di trasporto; accesso degli addetti ai lavori (protezioni contro gli investimenti; protezioni contro le cadute di materiali dall'alto; segnalazione e illuminazione delle vie d'accesso e dei percorsi);
- f) installazione dei depositi di materiali, attrezzature e rifiuti di cantiere: organizzazione delle aree destinate a depositi di materiali, depositi e/o lavorazioni di materiali che possono costituire pericolo di incendio o esplosione (bombole di gas compressi, oli minerali, combustibili, vernici), depositi e manipolazione di prodotti chimici in genere;
- g) installazione ed esercizio degli impianti e delle macchine: impianti di alimentazione e reti principali di elettricità, acqua, gas, altre energie, impianti di messa a terra; impianti di protezione contro le scariche atmosferiche; impianti elettrici in particolari situazioni (pericolo di esplosione ed incendio, lavori in presenza di acqua); apparecchi di sollevamento in particolari situazioni (gru interferenti, presenze di linee elettriche aeree); confezione malte, lavorazione ferro, confezione carpenterie; impianti antincendio e impianti di evacuazione fumi;
- h) sorveglianza sanitaria: nomina del medico competente; visite mediche preventive e periodiche; disponibilità in cantiere del medico;
- i) dispositivi di protezione individuale (per convenzione all'interno delle spese di sicurezza generale pur rientrando tra i costi di sicurezza di fase): protezione del capo, protezione del piede, protezione degli occhi e del volto, protezione delle vie respiratorie, protezione dell'udito, protezione del tronco, delle braccia e delle mani, indumenti di protezione contro le intemperie, indumenti ad alta visibilità, attrezzature di protezione anticaduta (imbracatura di sicurezza), attacchi di sicurezza con funi di trattenuta, protezione dell'epidermide;
- j) cooperazione, coordinamento, consultazione e partecipazione: disposizioni per dare attuazione all'informazione e consultazione preventiva dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; disposizioni per dare attuazione alle riunioni periodiche di prevenzione e protezione dei rischi; disposizioni in merito alla direzione cantiere, sorveglianza lavori, verifiche e controlli;
- k) formazione e informazione dei lavoratori: lavoratori in attività sui cantieri; lavoratori incaricati (pronto soccorso, prevenzione e lotta antincendio, gestione delle emergenze, evacuazione dei lavoratori);
- l) segnaletica di sicurezza: luoghi, locali e posti di lavoro ove è richiesta una particolare segnaletica di sicurezza per gli addetti ai lavori.

I costi di "sicurezza specifica o di fase particolare" sono stati, invece, determinati considerando l'incidenza degli oneri economici derivanti da:

- apprestamenti di ponteggi, trabattelli, ponti su cavalletti, impalcati, parapetti, andatoie, passerelle, opere provvisorie di sostegno alle pareti per il contenimento dei terreni;
- uso di attrezzature, quali gru, autogru, argani, carroponti, elevatori, macchine di movimento terra, seghe circolari, piegaferrì;
- predisposizione di impianti antincendio, impianti di ventilazione, impianti di rilevazione di polveri e presenza di gas, impianti di elevazione per l'accesso e l'evacuazione di unità addette a lavorazione in fronti di lavoro sotterranei, impianti aggrottamento acque, impianti citofonici;
- attuazione misure di prevenzione di lavorazioni previste nelle schede di singola fase lavorativa in conseguenza dell'eliminazione di specifici rischi contemplati nelle schede medesime (es. pericoli di seppellimento, di caduta nel vuoto, ecc.);

- opere provvisoriale avente duplice valenza e finalità.

Il progetto di gara della Linea C era stato, infatti, elaborato dal Comune di Roma tramite la società S.T.A. S.p.A. nel 2002, ossia prima dell'entrata in vigore del d.p.r. 222/2003 che ha introdotto la nuova metodologia di calcolo dei costi della sicurezza, con indicazione tassativa delle voci di costo da considerare quali costi della sicurezza nei casi in cui è prevista la redazione obbligatoria del PSC.

L'impostazione successivamente adottata da Metro C nei progetti definitivi ed esecutivi redatti non appare rispondente a quella dei progetti preliminari a base di gara. Le controdeduzioni del Contraente generale, e la documentazione dallo stesso fornita a seguito dell'audizione, hanno messo in evidenza come nell'ambito della progettazione esecutiva dell'opera sia stato redatto anche il PSC che contiene una stima analitica delle voci di costo della sicurezza, con individuazione distinta degli "oneri ordinari di sicurezza", ritenuti compresi nei prezzi di appalto, e degli "oneri speciali", ritenuto non compresi nei prezzi di appalto.

Al riguardo, si ritiene opportuno richiamare, con riferimento al caso di studio esaminato (Deposito Graniti), le voci di costo prese a riferimento nel PSC per la stima degli "oneri speciali"; trattasi di oneri attinenti a formazione/aggiornamento, informativa ai lavoratori, servizio di sorveglianza sanitaria, accertamenti sanitari specifici, redazione Piani Operativi di Sicurezza (POS), redazione Piani di Sicurezza Particolareggiati di integrazione, certificazioni, telefoni cellulari, Rappresentante Servizio Prevenzione e Protezione (RSPP), medico competente, rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, servizio emergenze e verifica attrezzature.

Tali voci di costo appaiono riconducibili ai cosiddetti "costi interni o aziendali", secondo la definizione data dall'Autorità e dal Consiglio di Stato, ossia a voci di costo non ricomprese nell'elenco di cui all'art. 7 del d.p.r. 222/2003, che Metro C definisce quali "costi generali di sicurezza".

Le suddette voci di costo sembrano, in buona parte, ricomprendere le voci di costo indicate dalla Stazione appaltante per la determinazione della "sicurezza generale" nell'ambito dell'elaborato progettuale 45_3_GE_SR002_B e, come tali, considerate ai fini della quantificazione degli oneri di sicurezza. Non appaiono, pertanto, pienamente condivisibili le affermazioni secondo le quali gli oneri speciali della sicurezza individuati nel PSC non sono compresi nei prezzi dell'appalto e la conseguente necessità di una integrazione dei costi della sicurezza stimati nel progetto a base di gara per effetto delle intervenute disposizioni di cui al d.p.r. 222/2003.

La documentazione fornita relativamente al progetto esecutivo Deposito Graniti evidenzia come la percentuale di incidenza dei costi totali della sicurezza sull'importo dei lavori sia risultata pari a 15,12%, quella dei "costi generali di sicurezza" a 13,01% mentre quella dei "costi della sicurezza speciali" a 2,11%; percentuali inferiori a quelle indicate dalla Stazione appaltante in fase di gara e adottate dalla stessa Metro C in sede di redazione del progetto definitivo.

Tuttavia, tali percentuali scaturenti dalla stima analitica dei costi non sono state adottate per la definizione del quadro economico generale del progetto esecutivo, per il quale si è invece sempre fatto riferimento alle percentuali convenzionali del 15,6% e del 2,4% adottate nel progetto definitivo. A fronte del mantenimento delle suddette percentuali, la metodologia usata per il calcolo dell'importo netto dei lavori è quella adottata dal Contraente generale, partendo dal presupposto che una parte dei costi della sicurezza non erano ricompresi nei prezzi delle lavorazioni.

Si evidenzia, altresì, che i prezzi unitari dell'appalto, come rilevabile dal CSA, sono stati definiti in appositi elaborati progettuali denominati "Elenchi Prezzi Unitari Opere Civili ed Impianti Civili (Impianti non connessi al sistema)", "Elenchi Prezzi Unitari Impianti Elettroferroviari (Impianti connessi al sistema)" ed "Elenchi Prezzi Unitari Materiale Rotabile", richiamati anche nell'elenco dei documenti progettuali allegato alla lettera di invito. Nelle "Note generali" dell'elenco prezzi si legge «le varie voci di costo riportate nei singoli capitoli comprendono, in linea generale, anche tutte le misure di

sicurezza collettiva e personali, e i relativi apprestamenti, previsti dalle Norme vigenti in materia, salvo le eventuali indicazioni particolari esplicitate nelle singole declaratorie esposte in elenco».

Anche il documento “LCSIA_2_PG_IL_007_A” (Prime indicazioni per la stesura del piano di sicurezza dell’opera) allegato al progetto preliminare dell’opera specificava che «i prezzi unitari facenti parte del computo metrico estimativo dell’opera comprendono i costi della sicurezza che esige l’opera e destinati a compensare l’Appaltatore delle spese su lui gravanti per il rispetto delle norme per la sicurezza lavorativa».

In definitiva, l’introduzione di un onere aggiuntivo da sommarsi all’importo lordo dei lavori, derivante da voci di costo già considerate dal documento progettuale elaborato a base di gara nell’ambito degli oneri di sicurezza determinerebbe una duplicazione delle stesse voci di costo.

D’altra parte, deve tenersi conto di quanto controdedotto dal Contraente generale circa il fatto che, escludendo le tratte T4-T5, per le quali la Stazione appaltante disponeva del progetto definitivo, le altre tratte al momento della gara erano oggetto esclusivamente di progettazione preliminare; per queste ultime, di fatto, ai fini delle valutazioni degli oneri di sicurezza, vi sarebbe stata una mera estensione delle valutazioni (ossia delle percentuali di incidenza rispetto all’importo di lavori e forniture) effettuate per le tratte T4-T5.

La questione degli oneri di sicurezza, di fatto, risulterebbe ricondotta alla più ampia questione della progettazione definitiva ed esecutiva rimessa al Contraente generale sulla base di meri progetti preliminari; già con Delibera n. 51 del 24.6.2015 questa Autorità ha evidenziato gli aumenti di costo registratisi nelle tratte oggetto di progettazione definitiva ed esecutiva.

In sostanza, il Contraente generale rappresenta che, nell’ambito di tale ultima progettazione, il CSP ha determinato e stimato gli oneri di sicurezza in modo analitico, chiaramente esplicitando le modalità di valutazione; i progetti esecutivi sono stati quindi oggetto di specifici atti di approvazione da parte di Roma Metropolitana.

Tuttavia, anche tale assunto non appare confermato dagli elementi esaminati, con riferimento alla tratta Deposito Graniti. Infatti, la stima analitica effettuata nel PSC elaborato in sede di redazione del progetto esecutivo non è stata poi adottata ai fini dell’effettiva quantificazione dei costi della sicurezza considerati nel quadro economico del progetto esecutivo. Sia quest’ultimo che i documenti contabili redatti in fase esecutiva hanno continuato a far riferimento alle percentuali determinate nel progetto a base di gara.

Quanto operato dal Contraente generale appare, pertanto, in contrasto con quanto indicato dal d.p.r. 222/2003 e dalla Determinazione dell’Autorità n. 4/2006 circa l’obbligo di individuare i costi della sicurezza mediante una stima «congrua, analitica per singole voci, a corpo o a misura».

Al riguardo, si rileva, inoltre, come le voci di costo considerate da Metro C quali “oneri speciali” non corrispondano a quelle considerate quali “Sicurezza specifica o di fase particolare” del progetto preliminare a base di gara e utilizzate per la individuazione della percentuale di incidenza del 2,4%.

Nel caso esaminato del Deposito Graniti, i documenti forniti evidenziano una percentuale degli oneri della sicurezza, determinata nel P.S.C. sulla base di una stima analitica dei costi, pari al 15,12%, ben inferiore al 18% stimato dal Comune di Roma in sede di progetto preliminare. Sulla base di tale percentuale si sarebbe dovuto determinare l’importo netto dei lavori in sede di progetto esecutivo ed elaborare la conseguente contabilità dei lavori.

In definitiva, le procedure adottate per la valutazione e contabilizzazione degli oneri di sicurezza, in base agli elementi acquisiti, non appaiono coerenti né con le previsioni del progetto preliminare posto a base di gara né con quanto indicato dal d.p.r. 222/2003 e dalla Determinazione dell’Autorità n. 4/2006, circa l’obbligo di individuare i costi della sicurezza mediante una stima analitica.

Tale incoerenza, per quanto potuto rilevare con riferimento alla Tratta Deposito Graniti, ha determinato la corresponsione al Contraente generale di corrispettivi più elevati rispetto a quanto analiticamente determinato.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

- di ritenere le procedure adottate da Metro C per la valutazione e contabilizzazione degli oneri di sicurezza non coerenti né con le previsioni del progetto preliminare posto a base di gara né con quanto indicato dal d.p.r. 222/2003 e dalla Determinazione dell'Autorità n. 4/2006, circa l'obbligo di individuare i costi della sicurezza mediante una stima analitica;
- di rilevare come tali procedure abbiamo comportato, con riferimento alla Tratta Deposito Graniti, la corresponsione al Contraente generale di corrispettivi più elevati rispetto a quanto analiticamente determinato;
- di inviare, a cura dell'Ufficio Vigilanza Lavori, la presente deliberazione alla società Roma Metropolitane s.r.l., affinché comunichi entro 30 giorni dal ricevimento, gli eventuali provvedimenti adottati, e alla società Metro C S.c.p.a.,
- di inviare, altresì, la presente deliberazione agli enti finanziatori (Stato, Regione Lazio e Roma Capitale) nonché alla Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza del Ministero delle infrastrutture (ex Struttura Tecnica di Missione);
- infine, di inviare la presente deliberazione alla Procura della Corte dei Conti di Roma.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 7 settembre 2016.

Il Segretario
Maria Esposito