

# **SICUREZZA NEI CONTRATTI PUBBLICI**

## **Problematiche e prospettive applicative**

*(Convegno Roma, 9 marzo 2010)*

Conclusioni di

**MASSIMO GIORGETTI**

(Assessore ai Lavori Pubblici della Regione Veneto, Presidente f.f. ITACA)

L'evento odierno è stato organizzato nell'ambito del gruppo di lavoro sicurezza e appalti, con la collaborazione attiva delle Regioni Sicilia, Piemonte e Lazio e di tutte le associazioni rappresentative degli operatori del settore, Soci di Itaca, ai quali vanno i nostri più sentiti ringraziamenti.

Con quello di oggi portiamo a conclusione l'approfondimento sul tema della gestione della sicurezza nei contratti di lavori, servizi e forniture, a seguito delle manifestazioni svolte a Torino e a Palermo. Al tempo stesso però vogliamo avviare con le Regioni e gli operatori del settore un percorso teso ad analizzare e contribuire alla risoluzione delle problematiche evidenziate e dibattute nel corso della odierna manifestazione.

Il dramma degli infortuni sul lavoro rappresenta una situazione intollerabile per il nostro Paese anche a fronte di un sistema normativo, quale quello esistente, sia in materia di contratti pubblici che di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, crediamo unico al mondo per la sua vasta articolazione. Chiaramente, quindi, le norme non sono sufficienti da sole a fronteggiare un bilancio infortunistico così severo. Servono strumenti, attività di supporto e iniziative che possano accompagnare la stessa norma a tutela dei lavoratori.

Il trend degli infortuni, come recentemente documentato dall'Inail, risulta in calo, anche rispetto alla media degli altri paesi europei. Ma visti i numeri, circa 400.000

infortuni e 500 casi mortali nei soli primi sei mesi del 2009, non possiamo certo essere soddisfatti.

La materia della “tutela e sicurezza del lavoro” è attribuita alla competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni. Dunque le Regioni non possono esimersi di attivare, ciascuna sul proprio territorio, politiche mirate e coordinate atte a promuovere la diffusione di una cultura della sicurezza in attuazione dei principi sanciti proprio in seno alla Carta Costituzionale.

L’esigenza della diffusione della cultura della sicurezza è fortemente sentita anche e soprattutto nell’ambito della gestione dei contratti pubblici, da sempre uno dei settori più sensibili visto lo stringente sistema normativo a cui è affidato e il coinvolgimento della pubblica amministrazione garante sia della qualità del lavoro e della salute del lavoratore, che del risultato finale. Gli appalti pubblici devono pertanto costituire un modello di organizzazione di gestione della qualità e della sicurezza sul lavoro, nonché un sicuro e costante riferimento anche per il settore privato.

La realtà del sistema di gestione degli appalti e subappalti così come strutturato oggi rispetto a quando furono pensate le prime norme in materia, è assai diversa. Tale sta principalmente nella natura dei rapporti di lavoro all’interno dell’azienda che erano prevalentemente di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Oggi nelle aziende troviamo diverse tipologie di relazioni lavorative, contratto a termine, partite iva, consulenze, collaborazioni, ecc.. Sempre meno, invece, contratti di lavoro dipendente e a tempo indeterminato.

Inoltre le nuove figure e istituti contrattuali definiti oggi dalla normativa nazionale di settore, pensiamo al Contraente Generale o ai cosiddetti Global Service e Project Financing, non trovano un corretto equilibrio e coordinamento con le norme relative alla sicurezza, mettendo in crisi l’intero sistema normativo. A riguardo occorre individuare e normare con precisione la gerarchia dei livelli di responsabilità, dal più

basso al più alto, per evitare situazioni di assoluta anarchia e di immunità derivanti dalle complesse architetture contrattuali.

Le nuove modalità contrattuali, soprattutto per le grandi opere, spingono, fra l'altro, le grandi imprese di costruzioni a trasformarsi in holding finanziarie e organizzatrici dei processi produttivi, disarticolando le varie fasi realizzative dell'opera e assegnando la copertura dei costi dell'impresa alla compressione dei prezzi nelle fasi di subappalto o di esternalizzazione, nelle quali si registrano il maggior numero di incidenti mortali.

Va considerato comunque che il legislatore, con l'emanazione delle recenti norme in materia di sicurezza, ha rafforzato indubbiamente la tutela e sicurezza del lavoratore. Più stringenti sono la verifica dei requisiti di idoneità tecnico-professionale delle imprese, l'obbligo di quantificare ed indicare nei bandi i costi contrattuali della sicurezza da non assoggettare a ribasso, l'obbligo di valutare la congruità dei costi del lavoro e della sicurezza nella verifica delle offerte anomale, l'obbligo di allegare al contratto d'appalto il Documento Unico di Valutazione dei Rischi e delle Interferenze.

La necessità del puntuale rispetto della disciplina in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro da parte delle imprese appaltatrici è avvertita nell'ordinamento al punto da far assurgere tale elemento quale requisiti di idoneità morale per la partecipazione alle gare d'appalto.

Serve però orientare e supportare le stazioni appaltanti nell'individuare sistemi che possano ulteriormente e più efficacemente incidere proprio sugli aspetti legati al livello di sicurezza. La scelta del criterio di aggiudicazione è sicuramente una discriminante importante per raggiungere tale obiettivo.

Nei contratti pubblici le offerte vengono selezionate, come sappiamo, dalle stazioni appaltanti con il sistema del prezzo più basso ovvero con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in relazione alle caratteristiche proprie dell'oggetto e della natura contrattuale.

Il criterio del prezzo più basso comporta, come sappiamo, il rischio dell'abbassamento dei livelli di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro. E' indubbiamente il secondo criterio che può determinare un miglioramento del grado di sicurezza del lavoro e della affidabilità dell'impresa in relazione all'oggetto del contratto, premiando effettivamente l'offerta che risponde meglio ai criteri qualitativi.

Se guardiamo i dati infortunistici Inail si può chiaramente verificare un dato molto importante su cui prestare attenzione, e cioè quello relativo alla maggiore incidenza infortunistica delle persone immigrate nel nostro Paese rispetto agli italiani. Questo dato va relazionato anche con le problematiche relative ai lavoratori extracomunitari senza permesso di soggiorno, del lavoro irregolare o in nero, o sottopagato, che persistono in vaste aree del nostro Paese.

In ordine a tali fattispecie l'origine degli infortuni non è da ricercare nella fatalità ma trova la causa principale nella situazione di illegalità diffusa con parallela e sistematica violazione delle norme sulla sicurezza e igiene del lavoro.

E' necessario quindi non solo incrementare i controlli, che indubbiamente sono l'arma più importante per combattere tale fenomeno, ma attivare anche una maggiore attenzione da parte del committente nel momento in cui vengono scelte gli operatori economici, anche con il supporto di Inps, Inail e direzioni provinciali del lavoro attraverso controlli della legalità amministrativa ed assicurativa.

Altro aspetto proprio del mercato degli approvvigionamenti pubblici è rappresentato dalla presenza di numerose piccole e micro imprese. Ciò pone il problema della loro qualificazione poiché, operanti sui lavori esclusi in tutto o in parte dal sistema delle tutele previste, consente ad alcuni di questi soggetti di operare in modo anticoncorrenziale rispetto ad imprese che, invece, sostengono tutti i costi necessari conseguenti all'applicazione della normativa. Ciò produce indubbiamente uno squilibrio sociale ed economico che caratterizza in maniera negativa tutto il mercato di settore.

Servono quindi strumenti di forte contrasto al fenomeno e indubbiamente per questi aspetti è necessaria un'attività di vigilanza più pressante sul territorio svolta anche attraverso il supporto operativo degli Osservatori regionali dei contratti pubblici. La costituzione e implementazione di una specifica banca dati contenente anche informazioni inerenti alla sicurezza, permetterebbe l'individuazione di indicatori significativi per il monitoraggio, anche in tempo reale, di quei dati necessari agli organi ed enti competenti per l'effettuazione della vigilanza e del controllo.

La promozione e diffusione della cultura della sicurezza, comunque, non può prescindere, anche a fronte della più adeguata organizzazione interna di un Ente e della migliore e più adeguata normativa possibile, da una efficace attività di informazione e formazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo. Serve quindi stimolare gli stessi Enti ad inserire nei propri programmi formativi il tema della sicurezza promuovendo la partecipazione di tutte le figure che devono interagire sulla gestione dell'appalto.

Per quanto ci riguarda, Itaca cura il tema della sicurezza negli appalti ormai da diversi anni attraverso un tavolo di lavoro, unico in Italia nel suo genere, nel quale assieme a tutte le Regioni siedono i rappresentanti del mondo delle imprese, sindacali e degli ordini professionali. L'intento è quello di poter contribuire a ridurre concretamente gli infortuni attraverso la competenza di ciascuno e l'esperienza di tutti, con realizzazione di buone prassi applicative e linee guida interpretative di supporto all'attività delle stazioni appaltanti e degli operatori sul campo.

L'impegno che stiamo portando avanti è indubbiamente rilevante ed ambizioso. Credo che, visto lo spirito con cui stiamo lavorando con l'aiuto e la condivisione di tutto il tavolo, il contributo che Itaca potrà fornire sarà senz'altro all'altezza delle aspettative.

In estrema sintesi, i punti cardini che crediamo vadano affrontati per assicurare un'adeguata prevenzione degli infortuni sul lavoro, si sostanziano in:

- ✓ promuovere e sostenere il coordinamento, la razionalizzazione e semplificazione burocratica di tutta la normativa vigente su scala nazionale e regionale con particolare riferimento al Testo unico per la sicurezza e Codice dei contratti pubblici, anche in previsione dell'emanando Regolamento attuativo;
- ✓ individuare e regolare gli aspetti contrattuali e normativi legati alla gestione della sicurezza nelle grandi opere ed in merito ai livelli di responsabilità negli appalti gestiti da centrali di committenza;
- ✓ superare il criterio del massimo ribasso a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, inserendo elementi tecnico-qualitativi, in termini di organizzazione e attenzione della sicurezza nei luoghi di lavoro, a cui attribuire un punteggio sostanzialmente prevalente rispetto al prezzo;
- ✓ contrastare il lavoro irregolare e sommerso, con attenzione anche al lavoro precario, quali fattori di rischio per la sicurezza e la salute dei lavoratori e di concorrenza sleale tra le imprese;
- ✓ promuovere un'azione coordinata e sistemica delle attività di prevenzione e potenziamento della vigilanza degli enti e gli organismi preposti, integrata anche con il supporto operativo degli Osservatori regionali sugli appalti pubblici;
- ✓ promuovere tra imprese, lavoratori, professionisti e stazioni appaltanti un'adeguata formazione sulla gestione operativa degli appalti con attinenza ai rischi e le responsabilità in materia di sicurezza, con attenzione anche alla formazione scolastica ed universitaria;
- ✓ sostenere il costituendo Osservatorio Nazionale sugli infortuni mortali e gravi, che ha il compito tra l'altro del monitoraggio e lo studio delle cause e dinamiche degli infortuni ai fini della individuazione di possibili interventi di prevenzione;

- ✓ individuare e promuovere meccanismi di premialità per le imprese che dimostrino di attuare soluzioni e strumenti a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori;
- ✓ promuovere l'adozione dei sistemi di gestione per la sicurezza sul lavoro nelle aziende con attenzione alle piccole e micro imprese;
- ✓ definire prezzari regionali di riferimento, omogenei su tutto il territorio nazionale, con attenzione ai costi per la sicurezza nei servizi e nelle forniture;
- ✓ realizzare linee guida operative e buone prassi a supporto dell'attività delle amministrazioni aggiudicatrici, dei professionisti e delle imprese per la corretta gestione della normativa di riferimento;

E' su questi punti critici che Itaca, assieme alle Regioni e gli operatori coinvolti, visti anche i suggerimenti e le proposte intervenute nel corso della odierna manifestazione, si impegnerà nel corso del 2010.