



REGIONE SICILIANA



REGIONE LAZIO



ISTITUTO PER L'INNOVAZIONE E TRASPARENZA DEGLI APPALTI
E LA COMPATIBILITÀ AMBIENTALE

CONVEGNO NAZIONALE

SICUREZZA NEI CONTRATTI PUBBLICI “Problematiche e prospettive applicative”

GESTIONE DELLA SICUREZZA NEI CONTRATTI PUBBLICI
DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

Martedì, 28 ottobre 2008 - PALERMO

Giovedì, 11 dicembre 2008 - TORINO

ROMA, martedì 9 marzo 2010

L'obiettivo delle tre iniziative nazionali è quello di procedere, nell'ambito della primaria materia della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso un percorso mirato per argomento, ad un approfondimento delle problematiche connesse all'entrata in vigore del cosiddetto “Testo Unico sulla Sicurezza” (D. Lgs. n.81/2008), con particolare riferimento alla gestione della sicurezza nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture così come regolati dal Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs n.163/2006).

E' l'occasione per una riflessione sull'applicazione della normativa che introduce importanti novità per gli operatori del settore, operanti in regime di appalto e subappalto, nonché per le stazioni appaltanti.

In particolare, il nuovo Testo Unico contiene rilevanti disposizioni in materia di sicurezza nei comparti dei servizi e delle forniture, ove mancano tuttavia precise indicazioni operative per consentirne l'effettiva applicazione.

Gli eventi sono stati organizzati nell'ambito del Gruppo di Lavoro interregionale "Sicurezza Appalti" costituito presso ITACA, con la collaborazione delle Regioni Sicilia, Piemonte e Lazio, sedi delle tre manifestazioni.

La giornata programmata a Roma per il 27 gennaio 2009 si propone quale "tappa conclusiva" di un ideale percorso sulla materia articolato in una prima iniziativa svoltasi a Palermo il 28 ottobre u.s., riguardante la gestione della sicurezza nei cantieri, ed una seconda organizzata a Torino, l'11 dicembre u.s., e incentrata sulle problematiche connesse alla materia della sicurezza nei contratti pubblici di servizi e forniture, ossia al vasto mondo degli approvvigionamenti pubblici.

Ciascun dei primi due convegni, che hanno visto la partecipazione di numerosi protagonisti della materia contrattuale pubblica (Stazioni Appaltanti, operatori economici, associazioni di categoria, ordini professionali, sindacati) si è sviluppato attraverso l'illustrazione degli assetti attuali prevalenti nell'ambito dei quali si trovano ad operare le Stazioni appaltanti pubbliche da un lato e gli operatori economici dall'altro, con l'intento di mettere in luce, attraverso una lettura attenta e giustificata da parte degli stessi attori che hanno partecipato alla sua scrittura originaria, le criticità e i punti di minor chiarezza applicativa della norma medesima, nonché le difficoltà operative conseguenti dovute alla mancanza di riferimenti legislativi univoci.

E' importante evidenziare come il quadro normativo vigente, peraltro aggiornato e rivisto nell'ultimo anno, non sia affatto inadeguato, ma in alcuni casi ne risulti difficile la giusta interpretazione e la conseguente corretta applicazione a causa della forse eccessiva burocratizzazione dei passaggi.

Ciò è tanto più evidente nell'ambito della gestione dei contratti pubblici di servizi e forniture, laddove prima degli ultimi adeguamenti normativi non esistevano riferimenti specifici in materia.

Le conclusioni critiche dei due convegni di Palermo e di Torino, tradotte in eventuali proposte migliorative, integrative e correttive delle disposizioni normative vigenti saranno veicolate nella giornata di Roma con l'intento di fare il punto sulle questioni ancora aperte ed individuare concrete proposte operative, che verranno sottoposte agli organi centrali di governo, nelle opportune sedi istituzionali di riferimento, al fine di fornire uno strumento utile per il superamento delle problematiche riscontrate.

In particolare dall'incontro di Palermo, che ha affrontato la gestione della sicurezza nei cantieri con particolare attenzione ai lavori commissionati dalle stazioni appaltanti, sono stati individuati alcuni punti di criticità normativa e contrattuale oltre che pratica, descritti nel documento di sintesi allegato.

Con la seconda iniziativa, tenutasi a Torino, sono state evidenziate diverse problematiche connesse alla gestione della sicurezza nei contratti pubblici di servizi e forniture, a seguito delle importanti novità introdotte dalla normativa nazionale e per le

quali gli strumenti operativi forniti dal legislatore agli operatori del settore non consentono, allo stato attuale, una interpretazione univoca e assoluta della sua concreta applicazione.

Fino al 25 agosto 2007 (data di entrata in vigore della legge 123/07) la disposizione normativa in materia non aveva infatti dedicato, agli appalti pubblici relativi a forniture di beni e servizi, la medesima attenzione prestata al settore dei lavori.

Sebbene fossero rinvenibili alcuni specifici adempimenti in materia di sicurezza in tali settori, l'attività specifica dell'operatore, sia per le difficoltà operative in fase di applicazione, sia per la sostanziale inesistenza di una normativa di dettaglio, analoga a quella prevista per gli appalti di lavori, si era spesso rivelata insufficiente nella risposta ai requisiti prescritti dalle disposizioni, se non addirittura nulla.

E' peraltro reale la correlazione esistente tra la disciplina sulla sicurezza e la normativa sui contratti pubblici per l'evidente esigenza di tutela, su molteplici piani, dei valori essenziali della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro nell'ambito del ciclo realizzativo degli appalti di lavori, servizi e forniture affidati dalla pubblica amministrazione.

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 requisito di idoneità morale per la partecipazione alle gare d'appalto.

Per quanti operano nell'ambito dei contratti pubblici – operatori economici, responsabili del procedimento, dirigenti ed organi politici – risulta quindi indispensabile acquisire le conoscenze necessarie per assicurare il corretto e razionale svolgimento delle procedure di affidamento e di esecuzione del contratto.

In virtù infatti della riforma del titolo V della Costituzione, la materia della “tutela e sicurezza del lavoro” è attribuita alla competenza legislativa concorrente, per cui, alla luce dell'importanza dell'argomento, risulta doveroso l'impegno in merito da parte delle Regioni, al fine di promuovere, ciascuna sul proprio territorio, la diffusione di una “cultura della sicurezza” finalizzata alla definizione di un “modus operandi” nell'ambito dei contratti pubblici rispettoso dei principi costituzionali di tutela del lavoro e tale da costituire un investimento primario per le generazioni lavorative odierne e future.

Per quanto sopra sono da tempo operativi, all'interno della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, alcuni organi tecnici, tra i quali ITACA – Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, per la materia degli appalti pubblici, con l'obiettivo di promuovere e garantire un efficace coordinamento tecnico tra le stesse Regioni anche al fine di un necessario raccordo con le istituzioni statali e gli enti locali nonché con gli operatori del settore.

Nello specifico della materia è operativo, all'interno di ITACA, il gruppo di lavoro interregionale “Sicurezza appalti” che ha curato, negli ultimi tre anni, in collaborazione con il Coordinamento Tecnico delle Regioni per la Prevenzione nei luoghi di lavoro della Commissione Salute, la redazione di alcuni documenti “Linee

guida in tema di sicurezza dei contratti” finalizzati a fornire, ciascuno per il settore e l’ambito di propria competenza, uno strumento operativo per la corretta attuazione di quanto previsto in materia, e dei quali si sono illustrati i principi ispiratori nell’ambito di ciascun convegno.

Tali principi sono peraltro stati condivisi e confermati dall’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici in apposite determinazioni.

Scendendo più nel dettaglio delle problematiche affrontate e degli esiti desumibili dal secondo incontro nazionale di Torino, uno dei temi centrali più volte affrontato dai vari relatori è relativo alle problematiche connesse all’obbligo per le stazioni appaltanti, a carattere retroattivo e con risvolti sanzionatori in caso di inosservanza, di quantificare ed indicare nei bandi di gara i costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso, di valutare la congruità dei costi della manodopera e della sicurezza nelle offerte anomale e di predisporre il documento unico di valutazione dei rischi interferenti - cosiddetto DUVRI - da allegare al contratto d’appalto.

Per gli adempimenti di cui sopra le indicazioni operative normate sono, soprattutto in alcuni contesti particolari, ad oggi attuabili concretamente con difficoltà, fornendo spazio per interpretazioni diverse, con conseguenti ripercussioni sulla filiera delle responsabilità.

Si pensi per esempio alle Centrali di Committenza, realtà operativa sempre più presente nel contesto territoriale per le quali è emersa una chiara difficoltà operativa, seppur Stazioni appaltanti, di attuare quanto normato, poiché non direttamente inquadrabili nei presupposti richiesti (essere datore di lavoro, avere la disponibilità giuridica dei luoghi, conoscere gli ambienti lavorativi nell’ambito dei quali il lavoro/servizio o fornitura si svolgerà,).

Eppure la norma non prevede, allo stato attuale, alcun tipo di eccezione alla sua applicazione, ed è peraltro in fase di stesura un Disegno di Legge in merito che per tali aspetti comporterebbe un ulteriore aggravio di procedure e responsabilità.

Dall’assetto attuale relativo parrebbe derivarne un aggravio di procedure e responsabilità, anziché una semplificazione, che invero dovrebbe essere basilare per la scelta, da parte di una Pubblica amministrazione, di acquistare mediante una centrale di committenza.

Quanto sopra è chiaramente un punto critico della legislazione vigente, al quale occorre apportare una semplificazione in tempi rapidi.

E’ altresì fondamentale, e durante i lavori è emersa più volte la problematica, riuscire a definire un riferimento preciso, nell’ambito di una pubblica amministrazione, titolato a rispondere dei profili di responsabilità connessi ai nuovi adempimenti normativi di cui alla Legge 123/07 prima e al D.Lgs. 81/08 dopo.

Non a caso l’art. 26 del D.Lgs. 81/08 parla di adempimenti in capo al “datore di lavoro committente” e all’apparenza ciò non comporta difficoltà. E’ infatti da intendersi

come colui che, titolare di un rapporto di lavoro con un lavoratore, commissiona a qualcun altro un altro lavoro/servizio/fornitura.

Ma per una Pubblica Amministrazione, all'interno della quale ogni processo contrattuale ha riferimenti ben precisi (si pensi al Committente, al Responsabile dei lavori, al Responsabile Unico del procedimento, al Direttore dell'Esecuzione del Contratto etc...) è sempre così immediata l'identificazione del soggetto referente? E come si deve intendere il concetto della delega?

Ai quesiti riportati è doveroso poter fornire una soluzione in tempi brevi, e l'evento nazionale programmato con le Istituzioni centrali a Roma si propone quale momento di confronto costruttivo per la risoluzione richiesta, anche alla luce delle procedure legislative e regolamentari in essere.

Il rilievo maggiore che viene infatti condotto all'assetto attuale del D.Lgs. 81/08, nella sua applicazione specifica ai contratti pubblici, è la carenza di coordinamento con la legislazione specifica pubblica, in particolare con il D.Lgs.163/06, ad oggi di prossima regolamentazione attraverso l'emanando regolamento di attuazione, sulla cui bozza ministeriale sono operative anche le Regioni, chiamate ad esprimersi in merito.

Alcune proposte emerse durante i lavori hanno prospettato la valutazione della effettiva convenienza di un criterio di aggiudicazione mediante offerta economicamente più vantaggiosa, rispetto ad un massimo ribasso che, soprattutto per servizi che prevedono una ampia percentuale di manodopera (si pensi ad un servizio di pulizia ordinario) mal si concilia con la tutela del lavoro.

L'assetto attuale della norma presuppone inoltre analogo trattamento per qualsiasi operatore del settore, sia il piccolo fornitore sia la grossa società di multiservizi.

Analogo per l'ente appaltante, gli oneri in capo ad una grossa Amministrazione aggiudicatrice non sono più stringenti rispetto ad un piccolo Comune di provincia. Tutto ciò a rigore essendo la tutela del lavoro ugualmente fondamentale e primaria, in qualsiasi contesto o ambito sviluppata.

Ma nel piccolo ente spesso gli adempimenti burocratici sempre più stringenti e con risvolti sanzionatori non trovano riscontro nel numero di addetti ai lavori, frequentemente in termini esigui, anzi è tutt'altro che inusuale avere un unico soggetto referente per più realtà. Senza volere poi dimenticare la preparazione tecnica costituente il bagaglio culturale dei medesimi soggetti.

Emerge chiaramente una mancanza di proporzionalità in termini di adempimenti amministrativi e tecnici richiesti e qualifiche/formazione/ tempo impiegabile concesso agli operatori della Pubblica Amministrazione.

Quanto sopra, sebbene non si potesse considerare un problema assente nell'ambito dei lavori pubblici, è divenuto preponderante in termini di contratti per servizi e forniture, non essendo prevista per legge, al contrario che per i lavori, una figura apposita di riferimento per le funzioni tecniche (si pensi ai Coordinatori per la Sicurezza nell'ambito di un lavoro – cantiere edile).

E' evidente la necessità di fornire indicazioni, almeno a livello di circolare ministeriale, per far sì che le Pubbliche Amministrazioni riescano ad identificare i soggetti referenti per tali compiti, magari eventualmente ricercando le eventuali competenze anche nell'ambito delle libere professioni, oltre chiaramente a dover prevedere una formazione idonea per i funzionari amministrativi che si occupano di contrattualistica e che si trovano a dover considerare anche gli aspetti legati alla sicurezza.

Nell'ambito di un servizio o di una fornitura non si ha ad oggi di fatto una progettazione completa come per i lavori, e quindi possono spesso mancare, i riferimenti necessari per la giusta definizione delle quote di costo richieste in bando.

Purtroppo ciò che è emerso dai lavori, nel confronto con gli operatori del settore - rappresentanze sindacali, associazioni imprenditoriali, cooperative, enti gestori di servizi, ordini professionali, organi ispettivi e delle Aziende Sanitarie Locali - è che ad oggi la gestione del DUVRI, per le piccole realtà amministrative pubbliche, è al più un ulteriore adempimento burocratico, in capo spesso all'unico responsabile dell'ufficio pubblico, non essendoci la risorsa necessaria per una sua diversa interpretazione.

Chiaro è che l'intenzione del legislatore, con la L. 123/07 prima e con il D.Lgs. 81/08 poi, nel momento in cui ha introdotto ad uno studio della sicurezza, al pari che nei lavori con il PSC, anche per i servizi e forniture con il DUVRI, non era sicuramente di questo tipo.

Ogni proposta migliorativa per rendere tali principi di concreta attuazione e di sicura efficacia deve necessariamente confrontarsi con gli operatori del settore, al fine di arrivare ad una soluzione comune reale e efficiente.

Una delle proposte emerse attiene per esempio alla opportunità di prevedere una doppia fase operativa per la redazione del DUVRI, al fine di riuscire a definirne i contenuti in maniera dettagliata e precisa, di concreta attuazione nella realtà lavorativa contestualizzata.

E' infatti evidente, nella stesura attuale della norma, la difficoltà di riuscire, ad opera della Stazione appaltante, ad identificare tutte le interferenze e tutti i costi relativi alla sicurezza che potrebbero scaturire dallo sviluppo del servizio o della fornitura per via delle limitate informazioni di cui può disporre in sede di definizione del bando di gara.

A tale difficoltà si potrebbe pensare di ovviare prevedendo un "*DUVRI preliminare*" contenente una prima serie nota di rischi interferenti, portato a gara, e poi, solo dopo l'aggiudicazione, il necessario e doveroso confronto con l'aggiudicatario per la personalizzazione del DUVRI iniziale nel contesto operativo effettivo e la sua conseguente definizione in qualità di "*DUVRI effettivo*".

Il tutto in un'ottica complessiva di gestione di un processo che se ben organizzato e programmato può produrre i risultati migliori.