

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 25 - numero 5385 di Martedì 09 maggio 2023

Il nuovo codice dei contratti pubblici: attuazione e impatto sulla sicurezza

Come si è arrivati al nuovo codice dei contratti pubblici? Quando sarà operativo? Quale sarà l'impatto sulla salute e sicurezza sul lavoro? Ne parliamo con l'Ing. Marco Masi, coordinatore gruppo di lavoro sicurezza appalti di Itaca.

Brescia, 9 Mag ? Come segnalato in molti nostri articoli, l'articolato del **Codice dei contratti pubblici** ? ad esempio con riferimento al Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 o al successivo Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32 (il cosiddetto decreto "Sblocca Cantieri") - può avere ripercussioni su quella che è la effettiva tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

E a fine marzo il Consiglio dei Ministri ha approvato un nuovo codice degli appalti contenuto nel Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al governo in materia di contratti pubblici".

Un decreto che va nella direzione della semplificazione e della sburocratizzazione delle procedure e che vuole "mettere in grado istituzioni e imprese di lavorare con celerità per fornire beni e servizi ai cittadini" (come indica una nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Quando le nuove disposizioni saranno operative? E specialmente quale potrà essere l'impatto del nuovo Codice sulla salute e sicurezza dei lavoratori?

Per fornire qualche risposta e fare alcuni approfondimenti mirati abbiamo intervistato l'Ing. **Marco Masi**, il coordinatore del Gruppo di Lavoro "**Sicurezza Appalti**" in ITACA, l'Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale nato nel 1996 per impulso delle Regioni italiane. E, in relazione alla corposità delle risposte, abbiamo deciso di dividere l'intervista in due parti.



Questi i quesiti affrontati nella prima parte dell'intervista:

Come si è arrivati al nuovo codice dei contratti pubblici?

Quando saranno in vigore e/o efficaci le nuove norme del provvedimento?

Quale sarà l'impatto, diretto o indiretto, del nuovo Codice sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro?

Nella seconda parte dell'intervista, che pubblicheremo nei prossimi giorni entreremo più nel dettaglio di alcuni aspetti critici, parleremo di appalti integrati, di subappalti a catena, di digitalizzazione delle procedure e di cosa sarebbe utile fare per migliorare le tutele nel mondo dei contratti/appalti pubblici.

La prima parte dell'intervista si sofferma su vari argomenti:

- Nuovo codice dei contratti pubblici: storia, obiettivi e richiami
- Indicazioni sull'operatività del nuovo codice dei contratti pubblici
- Riflessioni sull'impatto del nuovo codice sulla prevenzione degli infortuni

Pubblicità

<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[SA072] ?#>

Nuovo codice dei contratti pubblici: storia, obiettivi e richiami

Cerchiamo di capire innanzitutto come e perché si è arrivati al nuovo codice dei contratti pubblici...

Marco Masi: Il nuovo Codice è il terzo ma, in ordine cronologico, rappresenta in realtà la **quarta grande riforma** in materia di **appalti pubblici**, operata con la legge n. 109 del 1994 (nota come "legge Merloni") che aveva introdotto, anche sull'onda emotiva di "tangentopoli", rilevanti novità nella disciplina degli appalti di lavori pubblici, ridefinendo istituti e procedure, che risalivano, in certi casi, addirittura a prima dell'unità d'Italia, delineando un nuovo assetto dei compiti e delle responsabilità all'interno della pubblica amministrazione.

Uno degli obiettivi perseguiti con la legge di riforma è stato quello di riorganizzare l'intera disciplina sulla base di principi uniformi e di ridurre i margini di "**incertezza normativa**", determinati dall'eccessiva proliferazione e dallo sviluppo non coordinato delle fonti normative.

Tra l'altro, l'ordinamento di settore era reso ancor più complesso dalla compresenza di una pluralità di livelli di produzione normativa e dalle difficoltà di raccordo tra normativa comunitaria, statale e regionale.

Infatti, anche a seguito di modifiche costituzionali, alla normativa statale andavano ad aggiungersi le numerose leggi approvate dalle regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, nell'ambito della potestà legislativa ad esse riconosciuta nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale.

Per certi aspetti, di ugual tenore è stata quest'ultima riforma, attuata con il **Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n.78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"**: un lavoro di ampia portata com'è stato quello della riorganizzazione di tutta la materia degli appalti e delle concessioni pubbliche non può certo esaurirsi con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto legislativo.

Come riportato nella relazione di accompagnamento del Consiglio di Stato si è scelto di redigere un codice che **non rinvii a ulteriori provvedimenti attuativi** e sia immediatamente "*autoesecutivo*", attraverso l'emanazione di numerosi **allegati "tecnici"** consentendo da subito una definizione dell'intera disciplina da attuare. Ciò è stato possibile, come si legge nella relazione di accompagnamento al Codice, grazie a un meccanismo di delegificazione che opera, appunto, sugli allegati al nuovo codice.

Infine, come afferma lo stesso **Consiglio di Stato** a pagina 10 della Relazione illustrativa, "*la legge, anche se riordinata e semplificata grazie a un codice, è un elemento necessario ma non sufficiente per una riforma di successo, giacché tutte le riforme iniziano "dopo" la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e si realizzano soltanto se le norme sono effettivamente attuate "in concreto"*.

Dalla relazione di accompagnamento emerge l'esigenza di **dare un senso effettivo** ad alcuni elementi chiave in tema di contratti pubblici, come quello della **semplificazione**, ottenuta aumentando la discrezionalità delle amministrazioni. Il rischio di fenomeni corruttivi è stato affrontato con una serie di interventi e con un più ampio ricorso a digitalizzazione, trasparenza e qualificazione, soprattutto nei riguardi degli operatori economici, con un più incisivo assetto verso l'interoperabilità delle piattaforme che gestiscono i dati del settore.

Mi auguro, a riguardo, che trovi finalmente attuazione, almeno per i contratti pubblici, quanto declinato dall'art.27 del **Dlgs 81/08** sulla **qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**, purtroppo non ancora reso efficace dopo quindici anni dalla sua entrata in vigore.

Puntare decisamente verso la digitalizzazione è fondamentale per l'intero sistema e per il ciclo di vita dell'appalto, un vero e proprio "ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale", come è stato definito, e composto da una serie di elementi:

- banca dati nazionale dei contratti pubblici;
- fascicolo virtuale dell'operatore economico, in rapporto stretto con l'Autorità nazionale anti corruzione (ANAC);
- piattaforme di approvvigionamento digitale;
- procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici.

Digitalizzazione totale anche per quanto riguarda l'accesso agli atti, in linea con le procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici.

Un forte richiamo, che ritengo importante sottolineare, è stato fatto al **tema delle tutele**, ed in particolare quelle sulla salute e sicurezza nel lavoro, sia quelle previste dal D.Lgs. 81/2008, che tramite il rinvio, così come sottolineato dal Consiglio di Stato, alle clausole sociali, alla valorizzazione dei CCNL e alla lotta ai "contratti pirata".

La sfida sarà quella di **come la pubblica amministrazione sarà in grado di "presidiare" e governare questo nuovo approccio ben sapendo che tale presidio non può che passare dal potenziamento e qualificazione dell'organico della stessa P.A.** Non a caso, nella Componente 1 "*Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.*" troviamo due aree di intervento, ovvero la *Digitalizzazione e l'Innovazione della pubblica amministrazione*.

Quest'ultima prevede, auspicabilmente, misure che interessano la valorizzazione del personale e della capacità amministrativa del settore pubblico e la semplificazione dell'attività amministrativa e dei procedimenti.

Anche il D.L. n. 80/2021, che interviene sulle modalità di reclutamento nella PA, indica il conferimento di 1.000 incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per supportare gli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse del PNRR. Ulteriori risorse sono state poi stanziare con il D.L. 36/2022 (30 mln di euro) per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR. E lo stesso D.L. 36/2022 indica che vengano aggiornate le norme relative allo svolgimento dei concorsi pubblici.

Credo che sia, questa, un'occasione straordinaria per il nostro Paese e non solo per la qualificazione e messa in sicurezza del patrimonio pubblico, ma anche, e soprattutto, per una rinnovata attenzione alle figure chiave chiamate a gestire il complesso assetto normativo che interessa la PA.

In considerazione della mole degli investimenti pubblici che interesserà il settore, di cui il PNRR ne rappresenta forse l'emblema, ritengo che l'avvio di un processo di adeguamento della normativa a quei criteri di sistematicità, di organicità e di chiarezza, che costituiscono sicuri presidi per una più trasparente ed efficiente organizzazione del mercato degli appalti pubblici in Italia debba conseguentemente e necessariamente essere accompagnata dal **miglioramento delle competenze manageriali, tecnico-ingegneristiche e comportamentali** e far sì che la PA possa consolidare i concetti del project management.

Indicazioni sull'operatività del nuovo codice dei contratti pubblici

Ricordiamo ai lettori quando saranno in vigore e/o efficaci le nuove norme del Codice dei contratti pubblici...

Marco Masi: Come accennato, l'iter per l'approvazione del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, si è concluso, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31.3.2023, Supplemento Ordinario n. 12.

Come previsto dall'**art. 229**, le disposizioni del Codice **acquisiranno efficacia dal 1° luglio 2023**.

È previsto, tuttavia, un **periodo transitorio fino al 31 dicembre 2023**, con estensione della vigenza di alcune disposizioni del vecchio codice, ovvero di cui al il D.lgs. 50/2016, il c.d. decreto legge semplificazioni (dl 76/2020) e il Decreto semplificazioni bis (dl 77/2021).

Pertanto **vecchie e nuove norme dovranno convivere per alcuni mesi** e non sono esclusi anche interventi correttivi necessari a chiarire e correggere alcune disposizioni, anche in considerazione della portata innovativa dello stesso Codice e, per certi aspetti, della necessità di specifici approfondimenti che il tempo a disposizione non ha permesso di compiere.

Il Decreto è infatti costituito da 229 articoli suddivisi in 5 libri:

Libro I (artt. 1-47) ? Dei principi, della digitalizzazione, della programmazione e della progettazione;

Libro II (artt. 48-140) ? Dell'Appalto;

Libro III (artt. 141-173) ? Dell'appalto nei settori speciali;

Libro IV (artt. 174-208) ? Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni;

Libro V (artt. 209-229) ? Dei principi, della digitalizzazione, della programmazione e della progettazione.

All'interno del D.lgs. n. 36/2023 sono stati inseriti 38 allegati che sono atti legislativi in prima applicazione che "possono" diventare regolamentari se, entro il 28 settembre 2023, saranno abrogati e sostituiti da regolamenti ministeriali sostitutivi, con contenuto identico a quello dell'allegato stesso, su cui non è acquisito il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari.

In **materia di digitalizzazione**, occorre evidenziare che l'articolo 225, comma 2, rinvia al **primo gennaio del 2024**, l'efficacia delle disposizioni ad essa attinenti ed in particolare quelle di cui ai seguenti articoli, di cui molti rappresentano particolare rilevanza, come i sistemi di qualificazione e l'anagrafe degli operatori economici, che possono partecipare agli appalti:

Articolo 20 - Principi in materia di trasparenza.

Articolo 21 - Ciclo di vita digitale dei contratti pubblici.

Articolo 22 - Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale.

Articolo 23 - Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Articolo 24 - Fascicolo virtuale dell'operatore economico.

Articolo 25 - Piattaforme di approvvigionamento digitale.

Articolo 26 - Regole tecniche.

Articolo 28 - Trasparenza dei contratti pubblici.

Articolo 29 - Regole applicabili alle comunicazioni.

Articolo 30 - Uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti.

Articolo 31 - Anagrafe degli operatori economici partecipanti agli appalti.

Articolo 35 - Accesso agli atti e riservatezza.

Articolo 36 - Norme procedurali e processuali in tema di accesso.

L'art. 226 stabilisce inoltre che, **a decorrere dal primo luglio**, quando diventeranno efficaci le disposizioni del nuovo testo, **il D.lgs 50/2016 continuerà ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso**.

Nello specifico, **restano in vigore fino al 31 dicembre 2023** i seguenti articoli del D.lgs 50/2016:

- art. 70 ? avvisi di pre-informazione;
- art. 72 ? redazione e modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi;
- art. 73 ? pubblicazione a livello nazionale (compreso il decreto MIT, attuativo dell'art.73);
- art. 127, comma 2 ? pubblicità e avviso periodico indicativo;
- art. 129, comma 4 ? bandi di gara e avvisi relativi agli appalti aggiudicati.

Riflessioni sull'impatto del nuovo codice sulla prevenzione degli infortuni

Cominciamo a fare qualche riflessione sull'impatto, diretto o indiretto, del Codice sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro anche con riferimento a quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008...

Marco Masi: La **profonda trasformazione del rapporto tra la produzione**, sempre più *on demand* e sempre meno programmata, ed il mercato appare ormai un fatto strutturale che impone la necessità di adattare l'organizzazione del lavoro alle nuove esigenze non sempre perfettamente prevedibili, soprattutto nel complesso mondo degli appalti.

Le nuove forme contrattuali (si pensi a riguardo il ricorso al "distacco" nel settore dell'edilizia), l'ingresso e la rilevanza di nuove categorie di lavoratori, i processi di decentramento ed esternalizzazione di cicli o di interi segmenti produttivi, oltre a richiedere un'opera costante di monitoraggio e nuovi strumenti di analisi e di interventi normativi, hanno fatto emergere nuovi condizionamenti dovuti a fattori molteplici e complessi che si aggiungono ai rischi "tradizionali" e "conosciuti".

Come è previsto nell'art. 91 del D.lgs. 81/08, il coordinatore per la progettazione è il soggetto che si occupa degli aspetti legati alla sicurezza e alla tutela della salute ed è designato dal committente contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione. Tale soggetto deve redigere il piano di sicurezza e di coordinamento e predisporre un fascicolo, adattato alle caratteristiche dell'opera, contenente le informazioni utili ai fini della prevenzione e della protezione dai rischi ai quali sono esposti i lavoratori.

Come prevede il Titolo IV del D.lgs 81/08, e più in generale l'art.26 dello stesso decreto, per garantire la salute e sicurezza nel lavoro vengono coinvolti una serie di soggetti, quali il committente, il responsabile dei lavori, i coordinatori per la sicurezza, i datori di lavoro, i dirigenti ed i preposti delle imprese esecutrici, i quali, assolvendo ai diversi obblighi assegnati loro, sono

chiamati ad operare in stretto coordinamento al fine di garantire la sicurezza globale nei cantieri temporanei o mobili.

Il committente, primo attore di questo processo, è il soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione; negli appalti pubblici, il committente è il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto.

Ancora una volta la normativa richiama la **centralità del ruolo del committente** ritenendo che, in qualità di soggetto nell'interesse del quale l'opera viene realizzata, sia il primo a doversi interessare delle ricadute sulla salute e sicurezza. Figura centrale, fino a qualche tempo fa in ombra nella legislazione italiana, che è chiamata dalla norma ad **assumere direttamente molte responsabilità rispetto alla sicurezza in cantiere**, dovendo tener conto della strategia della progettazione della sicurezza già nella fase di programmazione dei lavori e non potendo derogare all'obbligo morale, oltre che giuridico, della corretta ed efficace selezione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

Nonostante le molte attività messe in atto da organismi sociali e di categoria nonché dalle stesse Istituzioni, l'**andamento degli infortuni nel comparto delle costruzioni** evidenzia ancora livelli preoccupanti.

Si valuti, al riguardo, che dei circa 1000 casi di infortunio mortale che avvengono annualmente in Italia, oltre un quarto riguarda tale settore.

Uno degli aspetti principali che ha orientato la normativa è che "il 60% degli incidenti mortali in cantiere dipendono da cause determinate da scelte effettuate prima dell'inizio dei lavori".

Quest'affermazione, sostenuta dalla Commissione europea che ha steso la "direttiva cantieri", rompe formalmente la barriera dei luoghi comuni che ha fino ad oggi avvolto l'infortunio dell'operaio edile, vale a dire l'ineluttabilità dell'evento, l'impossibilità di progettare un luogo di lavoro sicuro, la forte componente "soggettiva" della responsabilità dell'infortunio, al contrario chiama in causa più direttamente, quale momento principale del nuovo "sistema" della sicurezza, l'organizzazione del lavoro, le varie figure, in primis i coordinatori per la sicurezza, che svolgono ruoli determinanti nella vita dei cantieri, il costo dell'opera e degli oneri per la sicurezza e la necessità di una pianificazione della sicurezza fin dalla fase della programmazione dei lavori.

Tra gli obblighi del **coordinatore per l'esecuzione**, elencati all'art. 92, rientrano:

- la verifica dell'idoneità del Piano operativo di sicurezza (POS), elaborato dalle imprese impegnate nei lavori, da considerare come piano complementare di dettaglio del piano di sicurezza e coordinamento, assicurandone la coerenza con quanto con l'art. 101 del D.lgs. 81/08 che impone all'impresa affidataria la trasmissione del POS al CSE dopo averne verificato la congruenza con il proprio.
- L'adeguamento del piano di sicurezza e di coordinamento e del fascicolo in relazione all'evoluzione dei lavori e alle eventuali modifiche intervenute, valutando le proposte delle imprese esecutrici dirette a migliorare la sicurezza in cantiere
- organizzare tra i datori di lavoro, compresi i lavoratori autonomi, la cooperazione e il coordinamento delle attività nonché la loro reciproca informazione

È, quindi, evidente come durante lo svolgimento dei suoi compiti, il CSP deve essere in stretta sinergia sia con il progettista che con il committente e deve interagire con essi in modo che la realizzazione dell'opera e la sua successiva manutenzione, attraverso il fascicolo, avvengano nel pieno rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

Ritengo importante richiamare l'introduzione dell'**obbligo di inserire nei documenti di gara la clausola di revisione dei prezzi**, che opera al verificarsi di specifiche condizioni oggettive, non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta, che comportino una variazione del costo dell'opera, della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione, superiore ad una

certa percentuale (non ancora definita) dell'importo complessivo e operano per una certa percentuale (non ancora definita) della variazione stessa.

Tra le condizioni oggettive, rientra la variazione del costo derivante dal rinnovo dei CCNL, un elemento, questo, che mi pare vada verso una corretta attenzione al grande tema del costo della mano d'opera che, come è noto, incide, in maniera determinante, sul costo dell'intera opera, costituendo così un presupposto essenziale a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

L'esperienza ha dimostrato che le attività di vigilanza e le sanzioni, pur essendo necessarie, non sono sufficienti per indurre le imprese al rispetto della norma, poiché esse vanno accompagnate o meglio precedute da un'intensa attività di sensibilizzazione e di sostegno, con l'intento di promuovere una cultura della salute, della sicurezza e della legalità del lavoro e di favorire un clima partecipativo, che trovi concretizzazione nel documento di valutazione dei rischi e nel miglioramento dei sistemi di gestione aziendali, anche attraverso lo strumento della certificazione sociale delle imprese e dei processi produttivi, consolidando la sicurezza come indicatore di "qualità" di impresa.

E questo a sostegno di valori fondamentali quali la **tutela della salute e sicurezza nel lavoro** ma anche per la lotta contro la concorrenza sleale.

- fine della prima parte dell'intervista -

Articolo e intervista a cura di Tiziano Menduto

Leggi la seconda parte dell'intervista " [Codice dei contratti pubblici: appalti integrati, subappalti e digitalizzazione](#)"

Scarica i documenti da cui è tratto l'articolo:

[DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 36 - Ripubblicazione del testo del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante: «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.», corredato delle relative note \(23A02179\).](#)



Licenza [Creative Commons](#)

www.puntosicuro.it