

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 21 - numero 4491 di Mercoledì 19 giugno 2019

Sblocca cantieri e sicurezza: subappalti, massimo ribasso e governance

Le modifiche al Codice degli appalti sono diventate legge: soglia di subappalto, massimo ribasso, appalti integrati e ruolo di governance. Ne parliamo con l'Ing. Marco Masi, coordinatore gruppo di lavoro sicurezza appalti di Itaca.

Brescia, 19 Giu ? Torniamo a parlare delle conseguenze, in materia di salute e sicurezza sul lavoro, delle modifiche operate al **Codice dei contratti pubblici** ("Codice degli appalti") - il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - dal Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32 (il cosiddetto decreto "**Sblocca Cantieri**") recante "*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*". Decreto legge 32/2109 che ha superato, con diverse modifiche che ne hanno sensibilmente modificato in corsa i contenuti, le varie tappe (Senato e Camera) per la **conversione in legge**.

Il provvedimento, entrato in vigore il 18 giugno, è **stato pubblicato il 17 giugno 2019 in Gazzetta Ufficiale** come legge 14 giugno 2019, n. 55 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*".

Abbiamo già raccolto nei giorni scorsi alcuni commenti. Ad esempio, con riferimento all'intervista a **Rossana Dettori**, segretaria confederale della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), pubblicata nell'articolo "Le modifiche al codice degli appalti e le ripercussioni sulla sicurezza". Commenti che esprimevano preoccupazione per le possibili ricadute sulla sicurezza dei lavoratori.

Questi i punti affrontati nell'articolo:

- Nuovi pareri sulle conseguenze del decreto sblocca cantieri
- L'intervista a Marco Masi
- Il massimo ribasso e gli appalti integrati

Pubblicità

<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0141] ?#>

Nuovi pareri sulle conseguenze del decreto sblocca cantieri

Per fornire un altro parere, in questo caso più tecnico, sul tema delle modifiche al Codice dei Contratti Pubblici, 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.

Le domande che gli abbiamo posto hanno riguardato i punti controversi del decreto, già evidenziati dal nostro giornale, e fanno riferimento al testo normativo approvato alla Camera ma, alla data dell'intervista, come si evince anche dalle domande, **non ancora pubblicato** in Gazzetta Ufficiale.

Il decreto convertito in legge ha conseguenze dirette sulla normativa vigente in materia di salute e sicurezza?

L'innalzamento della soglia dei subappalti può avere ricadute negative sulla tutela dei lavoratori?

Quale è la differenza tra il criterio del massimo ribasso e il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa? Quali sono i rischi di un ritorno al criterio del massimo ribasso?

Il costo del lavoro e i costi della sicurezza devono essere indicati separatamente?

L'Ing. Masi esprime poi alcune personali preoccupazioni relative al tema degli **appalti integrati** e ricorda con forza quanto sia rilevante un'**efficace capacità di governo della Pubblica Amministrazione** e un sistema di qualificazione delle imprese, tuttora mancante. Un sistema che, come indica l'Ing. Masi, sia a "*garanzia di un contrasto efficace contro la sleale concorrenza e il lavoro regolare e a garanzia di una salute e sicurezza nei nostri cantieri e, in genere, nei nostri luoghi di lavoro*".

Come sempre diamo ai nostri lettori la possibilità di ascoltare integralmente l'intervista e/o di leggerne una parziale trascrizione.

L'intervista a Marco Masi

Parliamo delle conseguenze in materia di sicurezza del decreto legge del 18 aprile 2019 che ha introdotto rilevanti modifiche al Codice dei Contratti pubblici. Abbiamo già espresso, in precedenti interviste, alcune preoccupazioni, ma in realtà conseguenze dirette sulla normativa vigente in materia di salute sicurezza non ce ne sono. Ce lo conferma?

Marco Masi: Sì, è una norma, quella a cui si fa riferimento, che riguarda sostanzialmente i **contratti pubblici** ovvero tutto ciò che riguarda i contratti stipulati dalla **Pubblica Amministrazione** - sono tantissimi i committenti pubblici dallo Stato, dalle Regioni, dai Comuni ? in riferimento a tre grandi ambiti della contrattualistica: ovviamente quello dei cantieri e quindi delle opere e dei lavori pubblici, ma anche e soprattutto direi delle forniture dei servizi che, soprattutto in questi ultimi tempi, rappresentano una quota rilevante di esternalizzazione della Pubblica Amministrazione.

La prima considerazione che faccio è che ovviamente il decreto, riguardante appunto l'aggiornamento del Codice degli appalti non interferisce, non deve interferire, **non intacca la norma basilare sulla salute e sicurezza nel lavoro** che è il Decreto legislativo 81 del 2008 che ha quasi undici anni e che è una normativa che, pur non essendo esaustiva e anzi ha bisogno ancora di decreti attuativi, è molto forte e tutela la salute e sicurezza a tutto tondo; una norma che ha rappresentato una importante opera di ricomposizione normativa in materia, in particolare ovviamente mi riferisco al Titolo quarto relativo alla salute e sicurezza nei cantieri, ma anche al ben noto articolo 26 che riguarda, più in generale, la salute e sicurezza nei contratti di fornitura, beni e servizi e di lavori.

Affrontiamo quelle che potremmo chiamare delle possibili ricadute indirette sul mondo della sicurezza. Uno dei punti più controversi e criticati del decreto legge riguardava la variazione della soglia per i subappalti che il Codice fissava al 30% e il DL ha elevato, con le modifiche in sede di conversione, al 40%.

Ci può spiegare a cosa fanno riferimento queste soglie? Quali sono le conseguenze di questo cambiamento?

M.M.: Questo è un argomento molto importante e, per certi aspetti, delicato. Il **subappalto** rappresenta la possibilità dell'impresa che si aggiudica un lavoro, una fornitura, un servizio di ricorrere ad un soggetto terzo, cosiddetto, il subappalto, per eseguire in parte i lavori oppure il servizio.

È chiaro che questa metodologia **allunga la filiera dell'appalto**, quindi non coinvolge solo l'impresa che si aggiudica il contratto d'appalto, ma chiama e può "allungare" altre imprese che intervengono, per esempio, nel processo costruttivo. È del tutto evidente che l'esternalizzazione, che diventa ormai una prassi sempre più diffusa, può in qualche modo generare (...) una riduzione, una contrazione dei costi.

È per questo che, in una prima ricostruzione che mi sento di fare, entrando poi nella riflessione sull'importo, obbliga, secondo me, la Pubblica Amministrazione ad aumentare la **capacità di governance e di controllo, puntuale, costante dell'appalto**. Sia in fase di aggiudicazione, ma anche soprattutto in fase di esecuzione con le **figure chiave** che possono essere non solo l'Ufficio della Direzione dei lavori ma anche, in particolare, il **Coordinatore in fase di esecuzione per la sicurezza**, mi riferisco ovviamente alla sicurezza nei cantieri temporanei e mobili (...).

Che cosa voglio dire? Il subappalto è stato portato dal trenta al quaranta per cento?

Occorre subito fare una riflessione. In Europa non c'è un limite di fatto al subappalto e qui, mi consentite una riflessione, si scontrano le diverse configurazioni che abbiamo nei paesi specialmente nordeuropei e nel nostro. Quello cioè di imprese, di agglomerati di imprese piuttosto importanti e significativi in Nord Europa, a differenza di un quadro estremamente frammentato e "singolare", come si dice, nel nostro Paese. Il nostro Paese è fatto da **piccole realtà** ? (...) ? e questo ancor di più nel settore dell'edilizia. (...)

Quando ho iniziato a lavorare in questo straordinario campo dell'edilizia erano molto più presenti imprese di una certa dimensione, imprese cioè che erano in grado di assimilarsi a quel concetto europeo del *general contractor*. Purtroppo, ad una mancata, diciamo, programmazione degli interventi sul settore pubblico delle infrastrutture, e la riduzione del carattere dimensionale dell'impresa, è corrisposta anche una **scarsa qualificazione delle imprese** (...).

Il subappalto, certamente un punto molto delicato, viene affrontato in maniera molto puntuale dal **Decreto Legislativo 81**, sia nel Titolo Quarto, sicurezza nei cantieri, ma anche nell'articolo 26. Che cosa definisce l'articolo 26 e poi il Titolo Quarto? la necessità di pianificare ex ante la progettazione della sicurezza e di mettere in campo tutte quelle accortezze, anche progettuali, laddove ci fosse anche una (...) presenza di più imprese esecutrici per esempio in un cantiere.

Nasce su questo contesto il **Piano di Sicurezza e di Coordinamento**.

Non è un caso che si chiama Piano di Sicurezza e di Coordinamento proprio perché è chiamato, il coordinatore in fase di progettazione, a pianificare la sicurezza laddove ci sia una presenza di più realtà produttive. È evidente che, anche in questo caso, come ho detto all'inizio, occorre una **capacità di governo della pubblica amministrazione molto rilevante**. E su tutti - lo ribadisco con forza essendo questa materia appunto riferita ai contratti pubblici - la figura chiave del processo di gestione di un appalto, anche ai fini della salute e sicurezza, è il **Responsabile del procedimento**.

Non è un caso che il Responsabile del procedimento rappresenta il responsabile dei lavori ed è chiamato non solo a gestire tutta

la filiera della pianificazione e progettazione, aggiudicazione e addirittura il collaudo, ma è garante - e lo definisce proprio il decreto legislativo 81 - della salute e sicurezza. È un riferimento importante per affermare i principi di tutela della sicurezza e salute del lavoro nei rapporti con l'Ufficio direzione lavori e il Coordinatore in fase di esecuzione.

Ovviamente il subappalto deve essere non soltanto inserito nella pianificazione del Piano Sicurezza e di Coordinamento ma anche **costantemente monitorato** con l'aggiornamento di piani, ma anche, e lo voglio ribadire con forza, nella **verifica dell'idoneità tecnico professionale delle imprese in subappalto**.

Ci tengo a ribadire questo concetto perché il Titolo Quarto del Decreto Legislativo 81 oltre ad affermare il principio basilare di una pianificazione della sicurezza in fase di progettazione ? il Piano di Sicurezza e di Coordinamento è elemento fondante del progetto esecutivo - obbliga la **Stazione Appaltante** (...) a valutare l'idoneità tecnico professionale di tutte le imprese che operano in un cantiere o durante un servizio. E anche qui si rileva di nuovo l'importanza di una **Pubblica Amministrazione attenta, preparata, che valuti che quell'impresa in subappalto abbia tutte le idoneità tecnico e professionali** (...).

Nel leggere l'aggiornamento del Codice dei contratti mi pare poi di intravedere una indicazione molto importante e da valutare con molta attenzione, quella cioè di **lasciare alle stazioni appaltanti** ? stazioni appaltanti pubbliche ? **l'individuazione della soglia massima di subappalto**, fermo restando il limite massimo del 40%.

Voglio leggere questa indicazione, come un'**attenzione alla salute e sicurezza**.

Ovvero, se leggo bene, sarà la stazione appaltante pubblica con il proprio progetto, quindi avendo valutati e pianificato ex ante la sicurezza, di stabilire una soglia massima "customizzata", personalizzata, passatemi il termine, in funzione dello specifico appalto.

È una presa di responsabilità importante, affidata al Responsabile del procedimento, affidata alla Pubblica Amministrazione. Può essere un utile strumento per, non dico limitare il subappalto, ma per concentrare il subappalto solo in quelle aree in cui - dopo una verifica tecnica professionale specifica - la stazione appaltante ritiene essere corretto il subappalto.

Non si toccano i principi generali del Decreto Legislativo 81. Pertanto il **Piano di sicurezza** da una parte, per quanto riguarda i cantieri temporanei e mobili, e il **Documento unico di valutazione dei rischi interferenziali** previsto dall'articolo 26 dell'81 diventano e rimangono, lo voglio ribadire, strumenti fondamentali per la gestione della salute e sicurezza laddove operano più imprese o più unità produttive in uno stesso contratto d'appalto.

Il massimo ribasso e gli appalti integrati

Un altro tema che ha suscitato critiche riguarda il ritorno al criterio del massimo ribasso in luogo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Anche in questo caso cerchiamo di spiegare innanzitutto di cosa stiamo parlando... Qual è la differenza tra i due criteri? Lei cosa ne pensa?

M.M.: È un argomento relevantissimo. Su questo si è discusso tanto, molto. Il concetto di passare dall'offerta esclusivamente aggiudicata tramite il **massimo ribasso** all'offerta col metodo della offerta "economicamente più vantaggiosa", era anche in parte dovuto a far rientrare nel processo valutativo in capo alla Pubblica Amministrazione ulteriori elementi, che non fossero solo il ribasso, per l'aggiudicazione di una gara d'appalto.

Cosa vuol dire? Vuol dire **non limitare la valutazione soltanto sulla riduzione percentuale dei costi**, ovvero dei prezzi unitari, ma nel processo valutativo introdurre, per esempio, ulteriori elementi di qualificazione dell'appalto e, in taluni casi, anche di miglioramento delle condizioni di sicurezza. A volte le Stazioni appaltanti, per esempio, chiedevano elementi aggiuntivi a favore, diciamo, del rafforzare le tutele sulla salute e sicurezza.

Non nascondo che il metodo dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** è un elemento di valutazione complesso, perché, diciamo, chiede alle Pubbliche Amministrazioni di uscire da un automatismo di valutazione dell'offerta al massimo ribasso per arrivare ad una valutazione più qualitativa in cui concorrevano ulteriori elementi.

È chiaro che esporre e utilizzare il metodo con **l'offerta al massimo ribasso può produrre il rischio di un abbassamento dei livelli di salute e sicurezza**.

Rimane tuttavia (...) che i **costi della sicurezza** previsti nel Piano di Sicurezza e di Coordinamento e quelli dell'articolo 26 (Documento unico di valutazione dei rischi interferenziali), la nostra normativa - lo dico con orgoglio avendo contribuito a elaborare il Decreto Legislativo 81 - li escludono dalla dinamica del ribasso. Sono cioè costi non soggetti a ribasso d'asta. E questo, ovviamente, anche lo Sblocca Cantieri, lo ribadisce con forza.

Potrei dire però che molto si è discusso, per esempio, sul come **il massimo ribasso si può scaricare sui costi della manodopera**. (...) Molta attenzione dovrebbe essere fatta su questi aspetti, sappiamo benissimo, infatti, che molto del ribasso d'asta può incidere sul costo della manodopera: voi immaginate che per un'opera pubblica oggi si stima, grosso modo, intorno al 50, 55% l'incidenza del costo della manodopera.

Qui però arrivo di nuovo al ruolo che è chiamata a svolgere la Pubblica Amministrazione e quindi, in particolare, di nuovo il Responsabile del procedimento. Il ruolo fondamentale della **valutazione dell'anomalia dell'offerta**: rimane (...) in capo alla Pubblica Amministrazione di entrare nel merito anche dell'offerta al massimo ribasso e valutare con attenzione gli elementi di anomalia.

Capisco, immagino di vedere i tanti Responsabili dei procedimenti in tutto il nostro Paese che sono chiamati a effettuare una verifica con una responsabilità rilevantissima, una responsabilità che non è soltanto, permettetemi di dirlo, tecnico amministrativa ma diventa "sociale" nei momenti in cui verranno chiamati in qualche modo a verificare un'anomalia che può scaricarsi e deprimere ovviamente anche il costo della manodopera e quindi in qualche modo anche la salute e sicurezza.

Di nuovo qui una **governance** che la Pubblica Amministrazione dovrà, in qualche modo, attuare con forza. Occorre una **classe di tecnici** estremamente preparati in grado di seguire non soltanto tutta la filiera della pianificazione di un'opera, di un servizio, ma anche e soprattutto di avere un'attenzione a quelle che sono le anomalie del sistema di aggiudicazione.

(...)

Ci sono altri aspetti del Decreto legge che, a suo parere, potrebbero impattare indirettamente sul tema della salute e sicurezza sul lavoro?

M.M.: Questa domanda mi permette una riflessione importante su un passaggio, anche qui proposto dalla modifica del Codice

dei Contratti, che è quello del ritorno, tra virgolette, dell'**appalto integrato**.

L'appalto integrato fu particolarmente spinto in una fase del nostro quadro normativo - lo ricordo bene, io ero un neolaureato - dall'allora Ministro delle infrastrutture Lunardi (...).

Che cosa è l'appalto integrato, in sostanza? La Pubblica Amministrazione pianifica, partendo dallo studio di fattibilità tecnico-economica fino al progetto definitivo, e, tramite una gara d'appalto, affida alla impresa esecutrice non soltanto la realizzazione dell'opera ma anche la redazione del progetto esecutivo.

Consentitemi una riflessione. Quando il ministro Lunardi introdusse con forza questa procedura che, in qualche modo, se vogliamo, richiamava i principi dell'"appalto concorso", quello di dare all'impresa anche la progettazione esecutiva di un'opera, allora la configurazione delle nostre imprese era decisamente diversa. Occorre veramente l'obbligo di ribadirlo: erano presenti molte più imprese con caratteristiche dimensionali di un certo peso. Imprese cioè in grado non soltanto di realizzare grandi opere con capacità tecnico-economica, ma che avevano al loro interno uffici tecnici poderosi.

Io porrei molta attenzione su questa fase dell'appalto integrato, perché, per esempio, è il sistema dimensionale dell'impresa che purtroppo è calato. E spesso le imprese per progettare devono necessariamente rivolgersi all'esterno, non hanno uffici tecnici tali con esperienze e formazione in grado di compiere questo sforzo progettuale.

Non vorrei che **nell'appalto integrato si concedesse all'impresa la progettazione esecutiva non avendo un'impresa un ufficio tecnico in grado di svolgerla. E magari la stessa si rivolgesse, con prezzi sicuramente contratti, a professionisti esterni o prestanome.**

Anche questo, purtroppo, richiama con forza il **ruolo di governance della Pubblica Amministrazione**. Perché dico purtroppo? Perché occorre una preparazione molto attenta e una fase di controllo altrettanto puntuale e attenta, perché il progetto esecutivo sia condotto in maniera coordinata, unitaria e congruente al progetto definitivo approvato dalla Pubblica Amministrazione. E soprattutto - e qui parlo ora della salute e sicurezza ? che la nomina del Coordinatore in fase di progettazione sia svincolata dalla dinamica in capo alla impresa, perché, come è noto e la norma lo prevede, il piano di sicurezza è parte del progetto.

È chiaro che se affido il progetto esecutivo all'impresa, pur certo che l'impresa sarà certamente attenta ai temi da salute e sicurezza, ovviamente è preferibile, secondo me, che sia un **soggetto strettamente collegato alla Pubblica Amministrazione** e, in particolare, che risponda direttamente alle valutazioni e ai monitoraggi e controlli operate dal Responsabile del procedimento.

Di nuovo qui l'appalto integrato chiama in causa le imprese, ma configura un sistema di imprese poderoso e qualificato. E qui, concludo, un **sistema di qualificazione delle imprese** credo non sia soltanto una garanzia per la salute e sicurezza delle nostre lavoratrici e dei nostri lavoratori, ma sia una reale lotta contro il lavoro irregolare, contro la sleale concorrenza. Su questo si sono battute tutte le associazioni di categoria e le associazioni sindacali.

Occorre un sistema dell'impresa qualificata e registro, purtroppo, che uno degli articoli fondamentali a cui ero particolarmente affezionato - l'articolo 27 del Decreto Legislativo 81 ovvero la qualificazione delle imprese - ancora non abbia il decreto attuativo.

Mi sembra che sia oggi venuto il momento di lavorare su un **sistema di qualificazione delle imprese** a garanzia della

committenza pubblica ma anche privata. Ma anche e soprattutto a garanzia di un **contrasto efficace** contro la sleale concorrenza e il lavoro regolare e a garanzia di una salute e sicurezza nei nostri cantieri e, in genere, nei nostri luoghi di lavoro.

Articolo e intervista a cura di Tiziano Menduto

Scarica i documenti da cui è tratto l'articolo:

[Decreto legge 18 aprile 2019 n. 32 - Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici.](#)

[Legge 14 giugno 2019, n. 55 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici.](#)



Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](#).