



**ANALISI DEL DOCUMENTO BASE PER L'AUDIZIONE PRESSO L'AUTORITA'
PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E
FORNITURE
ROMA, 15 OTTOBRE 2008**

Oggetto: *La sicurezza nell'esecuzione degli appalti relativi a servizi e forniture: predisposizione del documento unico di valutazione dei rischi interferenti (DUVRI) e determinazione dei costi della sicurezza nel caso di appalti espletati da centrali di committenza.*

Occorre innanzitutto premettere che la presente analisi al documento trasmesso viene fornita in sede di audizione da parte di Codesta spettabile Autorità, nelle **more dei lavori** che il presente Istituto sta portando avanti attraverso la collaborazione di tutte le Regioni, gli enti e gli organismi diversamente coinvolti, nell'ambito del gruppo di lavoro interregionale specifico in materia "**Sicurezza Appalti**", finalizzati alla definizione di documenti di approfondimento su diverse tematiche attinenti la problematica della sicurezza.

Nello specifico, facendo seguito e ad integrazione di quanto affrontato con le "*Linee guida sui contratti pubblici di servizi e forniture – prime indicazioni operative*" il gruppo di lavoro è impegnato a fornire elementi utili per individuare sia i contenuti minimi dei DUVRI che la corretta modalità per procedere alla stima dei costi della sicurezza per le misure necessarie ad eliminare/ridurre i rischi interferenti nei contratti pubblici di servizi e forniture.

La normativa vigente ne fornisce infatti i presupposti di applicazione, ma le problematiche nascenti dalla sua traduzione ai casi reali sono tutt'altro che risolte, richiedendo necessari e doverosi approfondimenti sui quali il tavolo tecnico di ITACA è impegnato a lavorare proprio in questi mesi.

I risultati degli studi e delle ricerche condotte, avvalendosi dei soggetti rappresentanti le varie Regioni, degli ordini professionali, delle associazioni di categoria, delle rappresentanze sindacali etc., nonché i documenti prodotti verranno al più presto presentati nelle diverse sedi istituzionali di competenza al fine di porre in essere il doveroso confronto con il legislatore.

Con il documento in oggetto codesta Spettabile Autorità affronta una tematica fondamentale nella realtà del mercato degli appalti di servizi e forniture: l'applicazione dell'art 86 comma 3 bis del dlgs 163/2008 e s.m.i. con il combinato disposto dell'art 26 comma 3 del dlgs 81/2008 da parte delle centrali di committenza.

Il tavolo ITACA con le ultime linee guida e la stessa Autorità, con la determina n 3/2008, nel confermare che anche per servizi e forniture i costi della sicurezza devono essere adeguatamente valutati e indicati nei bandi dalle stazioni appaltanti, ha tuttavia specificato che gli unici costi ai quali fare riferimento sono quelli derivanti da interferenza, e che solo in presenza di questi ultimi si procede alla redazione del DUVRI.

Dal documento si deduce, quale presupposto di tutte e tre le ipotesi, che la centrale di committenza non conosca le amministrazioni contraenti.

Il documento pare non prendere in considerazione l'ipotesi che la centrale di committenza, stipulando preventivamente convenzioni - tipo con le amministrazioni aderenti, conosca in realtà i soggetti per i quali sta effettuando acquisti di beni e servizi, stipulando lei stessa i relativi contratti.

Tutto ciò premesso, ITACA, in un'ottica di collaborazione, intende fornire spunti di riflessione limitatamente a quanto proposto nel documento dell'Autorità, precisando che l'analisi svolta si inserisce in una fase necessariamente interlocutoria, in quanto riguardante temi ad oggi sottoposti allo studio del gruppo di lavoro "**Sicurezza Appalti**".

ITACA concorda con l'analisi relativa all'identificazione dell'amministrazione contraente quale vero datore di lavoro committente e ritiene pertanto, con l'Autorità, che non solo gli articoli sopra citati si applichino alle centrali di committenza, ma anche che la quantificazione dei costi della sicurezza derivanti dalle interferenze non possa essere effettuata solo a posteriori da parte dell'amministrazione contraente.

Sulla base di quanto sopra l'Autorità analizza tre possibili soluzioni ai fini degli adempimenti da parte delle centrali di committenza per la predisposizione del DUVRI e la determinazione dei costi della sicurezza.

Si riportano di seguito le considerazioni e gli spunti di riflessione del

A) In merito alla prima ipotesi:

La centrale di committenza definisce linee guida e prezzi unitari di riferimento, da utilizzare per ogni appalto e che devono servire alla centrale a calcolare l'importo del costo della sicurezza da indicare nel bando di gara e non soggetto a ribasso d'asta.

La criticità fondamentale di questa soluzione è duplice.

1) Da un lato si evidenzia infatti che nel settore delle forniture e dei servizi non si sono ancora sviluppati prezzari - sicurezza neanche per tipologie di affidamento.

Nasce pertanto la necessità di chiarire quale percorso dovrà seguire la centrale di committenza sia per definire le linee guida sia per arrivare ad elaborare un elenco prezzi unitari in materia di sicurezza, che dovrà comunque essere caratterizzato da una sua facilità di consultazione, possibilità di esportazione delle sue voci con codificazione univoca nelle varie tipologie di servizi e forniture, aggiornamento annuale, come previsto dal codice dei contratti pubblici.

Superata però questa problematica, secondo la soluzione prospettata dall'Autorità spetta poi all'amministrazione contraente procedere all'elaborazione del DUVRI e computare analiticamente, servendosi dei prezzi unitari di riferimento della centrale di committenza, i costi relativi alla sicurezza .

Se il percorso di formazione e validazione dell'elenco prezzi unitari relativo alle voci sicurezza segue regole precise e definite, poggiandosi sui ben noti principi di trasparenza e pubblicità dello stesso, la stima effettuata dall'amministrazione contraente non ha ragione di essere validata dalla centrale di committenza.

Oltre al fatto che l'amministrazione contraente si trova a elaborare un DUVRI comunque in collaborazione e cooperazione con lo stesso soggetto affidatario dell'appalto, che è già stato nel frattempo individuato, rileva poi che ogni singola amministrazione contraente rimane responsabile non solo della quantificazione dei costi della sicurezza, ma prima ancora dell'individuazione dei rischi da interferenza e poi delle relative misure che ha ritenuto di approntare per eliminare, o almeno ridurre, i suddetti rischi.

Un'eventuale validazione di tali costi comporterebbe, se non un'assunzione totale, quanto meno una certa condivisione di responsabilità della centrale di committenza, che certamente non è in grado di valutare le misure proposte e stimate. A meno che la centrale di committenza non limiti il proprio operato nel valutare i costi di quelle misure che non erano stati indicati dalla centrale stessa nei prezzi unitari di riferimento, in quanto non presenti in elenco.

2) Dall'altro, sul presupposto che la centrale di committenza indichi nel bando di gara un importo unico per la sicurezza, non assoggettabile a ribasso, può succedere che un'amministrazione contraente non riesca ad aderire perché non vi è più disponibilità sull'importo sicurezza, che è stato totalmente utilizzato da precedenti amministrazioni contraenti.

B) In merito alla seconda ipotesi si ritiene condivisibile quanto proposto dall'Autorità limitatamente all'utilizzo di linee guida e prezzi unitari di riferimento rispetto ai possibili rischi da interferenza, prezzi che essendo propri dei singoli servizi e forniture da appaltarsi, sono certamente più aderenti alla realtà di ogni singola procedura. Permane però quale grave criticità il fatto che, con questa soluzione, la centrale di committenza non adempie a quanto prescritto dal legislatore del Dlgs 163/2008 , che chiaramente all'art 86 comma 3 bis e 3 ter impone di indicare nel bando di gara il costo relativo alla sicurezza, che non può essere soggetto a ribasso d'asta.

Questa soluzione inoltre, più della precedente, si scontra con la difficoltà già evidenziata al punto 1).

C) In merito alla terza ipotesi si ritiene condivisibile quanto proposto dall'Autorità . Rimane ovviamente fermo che la scelta di operare tramite la conclusione di accordi quadro è della centrale di committenza, che vi ricorrerà qualora ne esistono i presupposti giuridici.