

SEMINARIO TECNICO  
La gestione degli appalti pubblici:  
Sicurezza e regolarità del lavoro

---

L'Autorità per la vigilanza sui  
contratti pubblici di lavori, servizi e  
forniture:  
gli atti di regolazione

Firenze, 19 e 20 marzo 2009

## **Artt. 6-8 D.lgs 163/06**

- Vigila sui contratti pubblici al fine di garantire l'osservanza dei principi del codice unico D.Lgs.n.163/2006 (istituita con legge n.109/94 per svolgere la vigilanza sui contratti di lavori pubblici e di servizi di ingegneria).
- Connotata da indipendenza funzionale, di giudizio, valutazione e autonomia organizzativa;

- Principi del codice: art. 2, D.lgs 163/06
  - L'affidamento e l'esecuzione degli appalti deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza;
  - L'affidamento deve avvenire nel rispetto dei principi della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità nelle forme stabilite dal Codice;
  - Rispetto delle norme e procedimenti della legge 241/90.



# AUTORITÀ

---

Le competenze dell'Autorità nei lavori, servizi e forniture dopo il codice dei contratti pubblici

- Il Codice amplia le competenze dell'Autorità sia come oggetto (***non solo lavori, ma anche servizi e forniture***), sia come tipologia di interventi (***contratti, anche di interesse regionale, nei settori ordinari e speciali, nonché nei limiti stabiliti dal codice, nei settori esclusi dall'ambito di applicazione del codice***) – ART.6, comma 5, D.Lgs. N.163/06;

-Rafforza l'autonomia organizzativa;

Ma

- In sostanza non interviene sui **poteri**, se non riconoscendo quanto previsto dal diritto "esistente", i quali possono essenzialmente individuarsi nel **potere di regolazione, oltre che in quello ispettivo e nel collegato potere sanzionatorio.**



# Le competenze dell'Autorità nei lavori, servizi e forniture dopo il codice dei contratti pubblici

---

## **L'AUTORITA'**

- Vigila sull'osservanza delle norme circa la regolarità delle procedure di affidamento, anche con indagini campionarie;
- Vigila affinché sia assicurata l'economicità nell'esecuzione dei contratti pubblici;
- Accerta che non sia derivato un pregiudizio erariale nella esecuzione dei contratti;
- Vigila sul sistema di qualificazione delle imprese



## Le competenze dell'Autorità nei lavori, servizi e forniture dopo il codice dei contratti pubblici

---

### **SEGNALAZIONI CON APPOSITE COMUNICAZIONI**

- Segnala al Governo ed al Parlamento fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sui contratti pubblici;
- Invia gli atti alla Procura della Repubblica nei casi di esistenza di irregolarità con rilevanza penale;
- Invia gli atti alla Procura della Corte dei Conti nei casi di pregiudizio per il pubblico erario.

### **PROPOSTE DI REVISIONE NORMATIVA**

1. Formula al Governo proposte di modifica della normativa in materia di appalti pubblici;
2. Formula al Ministro delle Infrastrutture proposte per la modifica del regolamento.



# Atti di segnalazione / Comunicati

---

## ATTI DI SEGNALAZIONE

- **Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 26/11/2008**  
Disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui all'articolo 23 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133.
- **Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 31/07/2008**  
Adeguamento dei prezzi per i contratti di lavori pubblici – Art. 133, commi 4 – 7, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 .
- **Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 02/04/2008**  
Ordinanze per l'attuazione degli interventi di emergenza; deroga alle disposizioni di cui agli art. 6 e 7 del d.Lgs n.163/2006 in tema di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

## COMUNICATI ALLE SOA

- **Comunicato alle SOA n. 54 del 15/10/2008**  
Criteri interpretativi per l'applicazione del D.Lgs. n. 152/2008, terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici



## Le competenze dell'Autorità nei lavori, servizi e forniture dopo il codice dei contratti pubblici

---

### *Precontenzioso (Art. 6, comma 7, lett. n)*

- La norma dispone che su iniziativa della stazione appaltante o dell'altra parte interessata, o di entrambe l'Autorità è chiamata ad esprimere un parere non vincolante sulla controversia sorta, eventualmente formulando una ipotesi di soluzione.
- È stata riconosciuta la funzione svolta dall'Autorità fino dalla sua costituzione, di interpretazione della normativa vigente, attraverso il conferimento del potere di dare pareri (tentativo di ridurre il ricorso al contenzioso al giudice amministrativo):
  - durante lo svolgimento delle procedure di gara, a partire dal bando;
  - in relazione a qualsiasi procedura di gara o settore (ordinario e speciale).
- Regolamento sul precontenzioso: soggetti – procedure – tempistica (sito Autorità [www.avcp.it](http://www.avcp.it)).





# Le competenze dell'Autorità nei lavori, servizi e forniture dopo il codice dei contratti pubblici

---

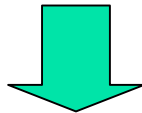
- **Art.38 del D.Lgs. N.163/2006 – Requisiti di ordine generale**
- 1. Sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti:
  - ..... Omissis .....
  - e) che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, **risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio;**



# Le competenze dell'Autorità nei lavori, servizi e forniture dopo il codice dei contratti pubblici

- OSSERVATORIO DEGLI APPALTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

- Osservatorio Centrale
  - Osservatori Regionali
- } Protocolli d'intesa tra Autorità e Conferenza Stato Regioni



Collaborazione mediante procedure informatiche: CNIPA, RGS, ISTAT, INAIL, INPS, CONSIP

## Attività:

- Raccolta dati appalti pubblici
- Costi Standard lavori, servizi e forniture
- Pubblicazione Programmi Triennali
- Pubblicazione elenco contratti affidati
- Garantisce l'accesso generalizzato ai dati raccolti



# Le competenze dell'Autorità nei lavori, servizi e forniture dopo il codice dei contratti pubblici

---

## **Comunicazioni all'Osservatorio previsti nel Codice**

### **Art. 7, c. 8 D.Lgs. N.163/2006**

- **Settori ordinari - Lavori, servizi, forniture**

Appalti di importo superiore a € **150.000**

dati su aggiudicazione ed esecuzione del contratto

- **Settori speciali - Lavori, servizi, forniture**

Appalti di importo superiore a € **150.000**

solo dati su aggiudicazione

- **Sono oggetto di comunicazione entro il 31 gennaio** il numero ed i dati essenziali dei contratti esclusi in tutto o in parte (artt. 19-26).



## Le competenze dell'Autorità nei lavori, servizi e forniture dopo il codice dei contratti pubblici

---

- Rilevazione dei dati sugli appalti
  - Compiacimento della Commissione europea verso l'Italia durante l'ultima riunione del **Comitato Consultivo Appalti Pubblici**, gruppo di lavoro economico-statistico, per il sistema di rilevazione dei dati statistici sugli appalti pubblici dell'Avcp, identificato come **"best practice" in ambito europeo**.
  - Ogni Stato membro è, infatti, tenuto a fornire annualmente tali dati alla Commissione per l'analisi economica e per la definizione di una strategia politica comune per il settore.
  - L'aggiornamento continuo dei dati in tutte le fasi che compongono l'appalto viene effettuato dall'Osservatorio attraverso il sistema monitoraggio gare (SIMOG)



## Le competenze dell'Autorità nei lavori, servizi e forniture dopo il codice dei contratti pubblici

---

- Disposizioni in materia di organizzazione (Art. 8 – D.lgs 163/06)
  - Forme e Metodi di organizzazione e di analisi di impatto della normazione per **l'emanazione di atti di propria competenza utilizzando la consultazione preventiva;**
  - Regolamento/i per la disciplina della propria organizzazione ed il funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese nei limiti delle proprie risorse, l'accesso ai documenti, le modalità dell'esercizio della vigilanza ed i procedimenti sanzionatori.



## DETERMINAZIONI 2008-2009

---

- **Determinazione n. 2 del 25/02/2009**  
L'affidamento degli incarichi di collaudo di lavori pubblici a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 11 settembre 2008, n. 152
- **Determinazione n. 1 del 14/01/2009**  
Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo" (D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152)
- **Determinazione n. 6 del 08/10/2008**  
Dichiarazione di "buon esito" contenuta nel certificato di esecuzione dei lavori (art.22, comma 7, del D.P.R. n.34/00)
- **Determinazione n. 5 del 08/10/2008**  
Utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici.
- **Determinazione n. 4 del 02/04/2008**  
Realizzazione di opere pubbliche da parte di privati nell'ambito di accordi convenzionali stipulati con le amministrazioni
- **Determinazione n. 3 del 05/03/2008**  
Sicurezza nell'esecuzione degli appalti relativi a servizi e forniture. Predisposizione del documento unico di valutazione dei rischi (DUVRI) e determinazione dei costi della sicurezza – L. n.123/2007 e modifica dell'Art. 3 del D.Lgs. n.626/1994, e Art. 86, commi 3-bis e 3-ter, del D.lgs n.163/2006
- **Determinazione n. 2 del 23/01/2008**  
Indicazioni operative sugli appalti riservati – Art. 52 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 e s.m.i.
- **Determinazione n. 1 del 10/01/2008**  
Casellario informatico degli operatori economici esecutori dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture



## La sicurezza nei contratti pubblici

---

Nel contesto della propria attività di vigilanza e regolazione l'Autorità non poteva trascurare i rilevanti dubbi interpretativi emersi nel tempo (segnalazioni, quesiti ecc.) nell'applicazione delle norme sulla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n.163/2006, in vigore della legge n.109/94:

- Rilevazioni sul territorio nazionale per la verifica del rispetto delle norme sulla sicurezza nel contesto dei lavori pubblici;
- Atti a valenza generale.



## **L'indagine svolta dall'Autorità con riferimento alla sicurezza nei cantieri**

L'indagine ha riguardato appalti di lavori pubblici nei quali si sono verificati incidenti o non sono stati previsti nel bando oneri per la sicurezza, nel corso del quinquennio 2000-2004, e ha analizzato i seguenti aspetti:

- lo stato di applicazione della normativa sulla sicurezza e l'incidenza degli oneri finanziari per l'attuazione della stessa sull'importo dei lavori;
- gli infortuni strettamente connessi alla violazione delle norme in materia;
- la connessione tra i ribassi di aggiudicazione e gli infortuni;
- la frequenza degli infortuni nei subappalti.





## Le indicazioni dell'Autorità nel corso degli anni Gli atti più recenti

**Determinazione n. 2 - 30 gennaio 2003:** carenze del piano di sicurezza e coordinamento.

**Determinazione n. 4 - 27 luglio 2006:** Sicurezza nei cantieri temporanei o mobili relativamente agli appalti di lavori pubblici. Dpr n. 222/2003. Art. 131 d.lgs. n. 163/2006.

**Comunicato del Presidente 28 settembre 2006:** Sicurezza nei cantieri di lavori pubblici. Implementazione del Casellario informatico.

**Atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento 29 gennaio 2007:** Atto di segnalazione relativo alla normativa in materia di sicurezza nei cantieri e di opere provvisoria.

**Determinazione n. 3 del 5 marzo 2008:** Sicurezza nell'esecuzione degli appalti relativi a servizi e forniture. Predisposizione del documento unico di valutazione dei rischi (DUVRI) e determinazione dei costi della sicurezza - L. n. 123/2007 e modifica dell'Art. 3 del D.Lgs. n. 626/1994, e Art. 86, commi 3-*bis* e 3-*ter*, del D.lgs n. 163/2006.



## Determinazione n. 3 del 5 marzo 2008:

---

- Intervenuta, quale strumento di indirizzo ed ausilio per gli operatori del settore successivamente alla pubblicazione della:
- **L. 3 agosto 2007 n.123** recante *“Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia”*.
- Il processo di riassetto e riforma delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro è, poi, culminato con l'adozione del **D.Lgs. 9 aprile 2008 n.81** *“Attuazione dell'art.1 della legge 3 agosto 2007, n.123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”*.
- L'analisi svolta nella determinazione afferisce ad una legge oramai recepita in un nuovo testo; per ciò che attiene l'oggetto della determinazione, la disciplina non ha subito modifiche nel passaggio dalla legge delega al testo unico (**art.26 del D.Lgs. n.81/2008**).



## Le novità della legge n.123/2007

- Il documento unico di valutazione dei rischi da interferenze – DUVRI (art.3, co. 1, lett.a L. n.123/2007 >> art.26, co. 3, D.Lgs. n.81/08);
- La modifica dell'art. 86 del D.lgs 163/2006 riguardante l'indicazione del costo della sicurezza nei bandi di gara e la valutazione della congruità di tale costo, sia quando trattasi di appalti di lavori (già prevista) sia quando ad appaltarsi è un servizio o una fornitura.  
Il costo della sicurezza non può essere soggetto a ribasso d'asta.  
(art.8 L. n.123/2007 >> art.26, co. 6, D.Lgs. n.81/08).



## Aspetti analizzati dall'Autorità

---

1. l'esistenza di "interferenze" e il conseguente obbligo di redazione del DUVRI;
2. la valutazione dei costi della sicurezza;
3. i costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.



## 1. Esistenza di "interferenze" e conseguente obbligo di redazione del DUVRI:

---

### Valutazione delle interferenze

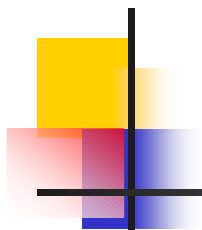
- "contatto rischioso" tra il personale del committente e quello dell'appaltatore;
- "contatto rischioso" tra il personale di imprese diverse che operano nella stessa sede aziendale con contratti differenti.
- In concreto: mettere in relazione i rischi presenti nei luoghi in cui verrà espletato il servizio o la fornitura con i rischi derivanti dall'esecuzione del contratto.



## Valutazione dei rischi interferenti

---

- derivanti da sovrapposizioni di più attività svolte da operatori di appaltatori diversi;
- immessi nel luogo di lavoro del committente dalle lavorazioni dell'appaltatore;
- esistenti nel luogo di lavoro del committente, ove è previsto che debba operare l'appaltatore, ulteriori rispetto a quelli specifici dell'attività propria dell'appaltatore;
- derivanti da modalità di esecuzione particolari richieste esplicitamente dal committente (che comportino pericoli aggiuntivi rispetto a quelli specifici dell'attività appaltata).



- La stazione appaltante deve elencare i rischi interferenti e quindi fornire sia indicazioni di tipo operativo che gestionale su come superare le interferenze

Non devono essere riportati nel DUVRI i rischi propri dell'attività delle singole imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi, in quanto trattasi di rischi per i quali resta immutato l'obbligo dell'appaltatore di redigere un apposito documento di valutazione e di provvedere all'attuazione delle misure necessarie per ridurre o eliminare al minimo tali rischi



## Assenza di Interferenze

---

- Non occorre redigere il DUVRI
- Indicare nel bando di gara che i costi sono pari a zero





## Casi per i quali non occorre redigere il DUVRI

---

A mero titolo esemplificativo:

- la fornitura senza installazione;
- i servizi per i quali non è prevista l'esecuzione all'interno della Stazione Appaltante, intendendo per "interno" tutti i locali/luoghi messi a disposizione dalla stessa per l'espletamento del servizio, anche non sede dei propri uffici;
- i servizi di natura intellettuale, anche se effettuati presso la stazione appaltante.



## 2. Stima dei costi della sicurezza

---

**Nulla prevedendo la norma, nei limiti di  
compatibilità**

### **ANALOGIA CON GLI APPALTI DI LAVORI**

**Art.7, co.1, DPR. n.222/2003 > > All. XV D.Lgs.  
n.81/08**

- gli apprestamenti (come ponteggi, trabattelli, etc.);
- le misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente necessari per eliminare o ridurre al minimo i rischi da lavorazioni interferenti;
- gli eventuali impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi (se non presenti o inadeguati all'esecuzione del contratto presso i locali/luoghi del datore di lavoro committente);
- i mezzi e servizi di protezione collettiva (come segnaletica di sicurezza, avvisatori acustici, etc.);
- le procedure previste per specifici motivi di sicurezza;
- gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;
- le misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.



## Stima dei costi – subappalti e varianti

---

- Analisi dettagliata per singole voci sulla base di prezziari o di indagini di mercato;
- Subappalti: gli oneri della sicurezza non devono essere soggetti a riduzione (verifica degli importi corrisposti al subappaltatore);
- Varianti/modifiche al DUVRI:
  - In caso di aggiudicazione con offerta economicamente più vantaggiosa (art.76 D.Lgs. n.163/06);
  - Dovute a nuove disposizioni normative o regolamentari; esigenze tecniche e logistiche (art.114 D.Lgs. n.163/06);
  - In fase di cooperazione e coordinamento che precede la stesura finale del DUVRI da allegare al contratto.



### 3. Costi della sicurezza

---

- Costi relativi alle misure protettive necessarie ad eliminare o ridurre al minimo i rischi da interferenza (noti alla stazione appaltante);
- Costi della sicurezza connessi ai rischi relativi alle attività proprie dell'impresa (non noti alla stazione appaltante essendo legate alla realtà organizzativa dell'impresa).



## Costi della sicurezza

---

- Costi derivanti dal DUVRI



In fase di verifica dell'anomalia, detti costi non sono oggetto di alcuna verifica essendo stati quantificati e valutati a monte dalla S.A.

- Costi della sicurezza afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascuna impresa



Resta immutato l'obbligo per l'impresa di elaborare il proprio documento di valutazione e di provvedere all'attuazione delle misure necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi. Costi a carico dell'Impresa che deve dimostrare la congruità in sede di verifica dell'anomalia



**Prima analisi delle criticità segnalate dalle SA, per la corretta applicazione delle indicazioni dell'Autorità.**

- risulta difficile quantificare in modo analitico i costi della sicurezza per la riduzione dei rischi da interferenze;
- molte stazioni appaltanti non riescono a redigere il DUVRI *ex ante* e pertanto non possono allegare tale documento a quelli di gara, come suggerito nella determinazione dell'Autorità;



**Prima analisi delle criticità segnalate dalle SA, per la corretta applicazione delle indicazioni dell'Autorità.**

- non appare chiaro a chi competono i costi aggiuntivi della sicurezza, derivanti da variazioni dell'appalto o da adeguamenti dinamici del DUVRI;
- le norme (e le relative indicazioni dell'Autorità) sono di difficile applicazione negli appalti di forniture e servizi banditi dalle centrali di committenza o da amministrazioni che effettuano acquisti centralizzati per sedi periferiche.





ERROR: syntaxerror  
OFFENDING COMMAND: --nostringval--

STACK:

/Title

( )

/Subject

(D:20090324102306+01'00')

/ModDate

( )

/Keywords

(PDFCreator Version 0.9.5)

/Creator

(D:20090324102306+01'00')

/CreationDate

(pc-sgini)

/Author

-mark-