

I COSTI DELLA SICUREZZA

AGGIORNAMENTO 2012
NORMATIVA E APPLICAZIONE

23 MARZO 2012 EXPO EDILIZIA NUOVA FIERA DI ROMA



Filippo Romano,
dirigente generale Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici

Buonasera a tutti. Desidero innanzitutto ringraziarvi per l'invito, ma anche perché avete costantemente richiamato l'Autorità. In effetti è vero, l'Autorità da 10 anni si occupa di materia di sicurezza, per dare indicazioni operative ai soggetti che operano in questo settore, perché tutte le determinazioni sin dall'inizio sono state indirizzate proprio a dare quella certezza, quella sicurezza agli operatori in maniera tale che potessero agire tranquillamente con un supporto, con un parere autorevole.

Ovviamente nel corso del tempo è stato necessario intervenire più volte perché, come all'inizio è stato evidenziato, c'è stata una normativa che si è evoluta nel corso del tempo e conseguentemente anche il parere dell'Autorità è stato indirizzato in quella direzione. L'interesse dell'Autorità è stato sempre costante, perché essa ha costituito, per fare tali determinazioni, un tavolo tecnico permanente che è stato coordinato da me per molti anni e all'interno del quale sono presenti tutti i soggetti interessati alla sicurezza: imprese, associazioni pubbliche e professionisti. Nell'ambito di quel tavolo tecnico sono state individuate tutte le determinazioni che sono state citate in precedenza, e che sono nate da un confronto con gli operatori. Questo è il modo di operare dell'Autorità, una metodologia che ha avuto successo, perché le determinazioni sono state prese come riferimento per le Pubbliche amministrazioni.

L'intervento dell'Autorità è sempre indirizzato alle Pubbliche amministrazioni, cioè alle amministrazioni che devono applicare una norma sui contratti pubblici, all'interno della quale poi c'è un'interferenza con una normativa molto più generale e che, per certi aspetti, risulta essere pure prevalente, in determinate situazioni. Il dott. Napolitano ha dato i numeri dell'introito dell'INAIL per l'applicazione della materia di sicurezza e poi ha ci ha fornito dati circa i costi della mancata attuazione della sicurezza. Anch'io, come funzionario dell'Autorità, mi occupo dell'osservatorio e vi voglio dare delle cifre. Nel convegno del 2008 è emerso che l'applicazione delle misure di sicurezza era sconcertante. In quell'occasione sono stati forniti dei dati che mostravano come veniva applicata la sicurezza negli appalti pubblici; allora la percentuale dell'applicazione delle norme di sicurezza in diversi cantieri simili tra loro variava tra un 3 e un 3,58%. Oggi i dati sono gli stessi; dal 2009 al 2011, l'applicazione delle misure di sicurezza continua a rimanere variabile tra il 3 e il 3,78% dell'importo a base di gara. Certo analizzando questi dati così asetticamente, senza studiare il singolo cantiere, si potrebbe affermare che esiste un numero magico: 3,3 ma in realtà non è così, perché se si approfondisce si scopre che ci sono sia dei buoni piani di sicurezza sia dei cattivi piani di sicurezza.

Nell'ambito di quel tavolo tecnico di cui parlavo prima, abbiamo analizzato trecento piani di sicurezza di cantieri dove si sono verificati incidenti gravi e abbiamo verificato che quei piani di sicurezza erano una mera elencazione delle normative, non delle analisi della sicurezza. Oggi pomeriggio è stato mostrato come va fatta tecnicamente e va applicata la normativa sulla sicurezza, come si deve analizzare il rischio e valutare il costo per l'eliminazione del rischio. Occorre un progetto, come emerge dalla normativa, tant'è che nell'ultimo regolamento attuativo del codice dei contratti la sicurezza è stata inserita nell'ambito di ogni livello progettuale. Ma vi dirò di più. Nella validazione è stato inserito che oggetto della validazione questa volta è espressamente anche la valutazione del piano di sicurezza e coordinamento, per ogni livello di validazione del progetto. E questo perché il piano sicurezza è un progetto e, come tutti progetti, va studiato, analizzato e valutato da un punto di vista economico.

Un'altra cosa per tirare le somme: la sicurezza ha che fare con la cultura, è un problema di cultura. Spesso gli incidenti avvengono perché si trascura il rischio; i dati pubblici hanno evidenziato che nel 30% dei casi gli incidenti anche mortali si verificano perché non sono stati utilizzati i dispositivi minimi di protezione individuale, perché il soggetto, l'operatore, non valuta il rischio nella sua giusta misura. Ci vuole qualcuno che controlli che siano applicate queste misure di sicurezza, ma in questo campo abbiamo notato una carenza. Abbiamo parlato di figure importanti nell'ambito degli appalti, come il coordinatore per l'esecuzione della sicurezza, ma molto spesso quando succedono gli incidenti, non è mai presente in cantiere. Il coordinatore per la sicurezza che in fase di esecuzione coincide con il direttore dei lavori, dovrebbe essere sempre in cantiere. Ma questa figura, specialmente per le opere pubbliche, dirige 10, 20 appalti quindi alla fine non è presente in nessun cantiere. Purtroppo la norma non ha recepito questa segnalazione che avevamo fatto a seguito del tavolo tecnico al Parlamento. Il potere dell'Autorità è quello di segnalare eventuali criticità, le necessità di variazioni delle disposizioni di legge che consentano una migliore applicazione sia della normativa sugli appalti, sia di quella riguardante la misura di sicurezza. Quindi la cultura non deve riguardare solo i soggetti pubblici, ma anche le imprese, il concetto della cultura deve essere trasversale.

Il fatto che oggi pomeriggio in questa sala oggi ci siano molti studenti mi fa ben sperare per le imprese. Quando mi sono laureato non conoscevo nemmeno l'esistenza della normativa sulla sicurezza. Mi sono laureato nel 1987 e la prima volta che ho studiato qualcosa che riguardava la sicurezza è stato nel 1992, quando sono stato assunto al Ministero dei lavori pubblici. Adesso invece è diventata materia e oggetto di formazione e questo è importante perché porta una maggiore cultura della sicurezza. La sicurezza prima ancora delle norme è cultura, cioè è la ricerca continua di condizioni migliori nell'ambito lavorativo.

Un'altra cosa mi premeva sottolineare: il dottor Napolitano ha detto che in questi anni abbiamo ridotto di 30 punti percentuali l'indice di incidenti, cioè il numero di incidenti per milioni di ore lavorate. Nell'attività dell'Autorità è stato valutato questo indice per i Lavori Pubblici che è risultato molto inferiore rispetto a quello degli altri settori. Nei Lavori Pubblici l'indice di incidenza degli infortuni è quasi la metà, cioè grosso è di circa 38, 40 incidenti per milioni di ore lavorate, mentre in tutti gli altri settori è circa 78, 80. Ciò vuol dire che negli appalti dei lavori pubblici ancorché il problema della sicurezza sia da analizzare con estrema cura, è inferiore rispetto ad altri settori perché nei Lavori Pubblici c'è una pluralità di figure, cosa che invece non avviene nei cantieri privati. Purtroppo nei cantieri privati il controllo non è lo stesso di quello viene svolto cantieri pubblici.

Un'altra questione di rilievo è quella del subappalto. La norma stabilisce che al subappaltatore va pagata integralmente l'applicazione delle disposizioni per l'eliminazione dei rischi, cioè il computo metrico va interamente retribuito. Il codice dei contratti prevede espressamente che la pubblica amministrazione possa pagare direttamente i subappaltatori, cioè in questi casi è automatica la corresponsione dei costi della sicurezza al subappaltatore. Però la normativa sul subappalto consente all'appaltatore di ottenere un ulteriore sconto per le lavorazioni subappaltate, e sopra il 20% se non ricordo male; lo dice l'articolo 118 del codice dei contratti. Cosa significa? Se si analizziamo bene la dinamica dei ribassi d'asta dei lavori pubblici, per esempio a Roma, scopriremo che il ribasso medio di aggiudicazione dell'appalto è del 25-26% (52% adesso che siamo in crisi); se ci sommiamo un altro 20% di ribasso per i subappaltatori, cioè un ulteriore sconto che l'appaltatore riesce ad ottenere sul subappalto, lo sconto per quella lavorazione è sul 45-46%. Questo significa una criticità, un ulteriore rischio per le misure di sicurezza, e in questi casi è opportuno un più maggiore controllo, una puntuale verifica da parte del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione del contratto.

Vorrei riprendere il discorso della patente a punti per le imprese, che ritengo molto importante. Per i Lavori pubblici esiste già la patente a punti, positiva e negativa, perché esiste il casellario delle imprese qualificate all'interno del quale vengono inserite le annotazioni relative a quelle che hanno commesso gravi infrazioni nell'ambito della sicurezza dei lavori e che sono oggetto di esclusione alla gara. Più patente a punti di così... È una patente negativa, nera o rossa, forse eccessivamente penalizzante in alcuni casi, anche se c'è una gradazione dei colori ampia dato che la violazione può essere di varia entità. Ogni anno facciamo circa 2000 annotazioni, che ci arrivano dal Ministero del lavoro perché le infrazioni sono rilevate da questo organismo e poi vengono comunicate all'Autorità per l'inserimento nel casellario informatico per dare quella patente a punti.

Il discorso della patente a punti non va fatto solo per le imprese ma anche per le Amministrazioni. L'Amministrazione deve essere competitiva, conoscere bene la norma e applicarla correttamente. E su questo punto il nuovo regolamento ha già previsto qualcosa, ha già inserito una nuova possibilità di valutazione della stazione appaltante. Soprattutto nella progettazione dove dice che per progetti superiori a 1 milione di euro l'Amministrazione deve essere qualificata, deve avere la patente ISO 9000. Cioè significa inserire in un contesto del soggetto pubblico elementi qualitativi, tesi proprio a migliorare l'attività della stazione appaltante e questo soprattutto dove nella validazione dei progetti questa qualificazione della stazione appaltante è richiesta esplicitamente. La validazione si è arricchita di un aspetto che è quello relativo ai piani di sicurezza, che sono oggetto di valutazione specifica; prima non era così, il vecchio d.p.r. 554 non prevedeva la puntuale verifica nella validazione del piano sicurezza e coordinamento, e questa è stata oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità a seguito del tavolo tecnico, che ha correttamente recepito queste indicazioni di inserire nella valutazione del progetto effettivamente, la verifica del piano di sicurezza e coordinamento.

Molto spesso l'attività di progettazione viene fatta all'esterno perché viene fatto un appalto integrato. In questo caso, nell'ambito dell'appalto integrato anche il soggetto che segue la progettazione successiva deve fare il piano di sicurezza e coordinamento. Sapete bene che quando c'è un appalto integrato, l'unico criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, cioè si valuta non solo il prezzo ma anche la qualità di quello che si fa. Non ho mai visto

un progetto che ha ricevuto un punteggio particolare per la qualità, però la norma non lo esclude. Si potrebbe applicare tale norma, e premiare i progetti di qualità della sicurezza; andremmo così nella direzione di migliorare la qualità della sicurezza nell'ambito degli appalti privati e pubblici. Un'ultima notazione sullo studio di fattibilità a livello progettuale. Lo studio di fattibilità non prevede espressamente un piano di sicurezza e coordinamento, perché fino ad adesso, il documento interno alla Pubblica amministrazione serve per la programmazione e per attingere ai fondi per il finanziamento ai sensi della legge 144. Ecco perché in questo caso essendo un documento interno, non ha valenza nell'ambito dell'attività esecutiva dei contratti e non è necessario sviluppare in quel contesto un piano di sicurezza e coordinamento. Lo studio di fattibilità così com'è non è solo un progetto, è qualcosa di diverso, contiene studi sociali, ambientali, elementi che molto spesso potrebbero non avere attinenza con un livello progettuale così come lo conosciamo noi, architetti e ingegneri.