

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Determinazione 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.

(Determinazione n. 3/2008). (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale italiana n. 64 del 15 marzo 2008)

IL CONSIGLIO

Considerato in fatto

Con la legge 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» e' stata introdotta la necessità di redigere, tra i documenti a corredo dell'appalto, un «documento unico di valutazione dei rischi da interferenze» (di seguito DUVRI) ed e' stato modificato l'art. 86 del codice degli appalti relativo al «criteri di valutazione delle offerte anormalmente basse» soprattutto con riguardo all'esclusione di ribassi d'asta per il costo relativo alla sicurezza.

Ai sensi dell'art. 1 di siffatta legge il Governo deve emanare entro nove mesi dalla pubblicazione (avvenuta il 10 agosto 2007) uno o più decreti legislativi per il «riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro».

La prima novità di rilievo operata dalla legge n. 123/2007 e' contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera a), il quale modifica l'art. 7, comma 3, del decreto legislativo 16 settembre 1994, n. 626, riguardante il «miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro».

La disposizione novellata prevede l'obbligo per il datore di lavoro committente di promuovere la cooperazione ed il coordinamento tra committente e appaltatore attraverso l'elaborazione di un «documento unico di valutazione dei rischi» (DUVRI), che indichi le misure adottate per l'eliminazione delle «interferenze». La medesima disposizione aggiunge che «Tale documento e' allegato al contratto d'appalto o d'opera. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi».

Un'altra importante novità e' stata introdotta con l'art. 8 della legge n. 123/2007, che modifica il comma 3-bis dell'art. 86 del decreto legislativo n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), che ora prevede che «Nella predisposizione delle gare d'appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificatamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture». Il citato art. 8, ha altresì introdotto un comma 3-ter dell'art. 86 del codice dei contratti pubblici: «Il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta».

Dal delineato quadro normativo emerge, quindi, che i costi della sicurezza - sia nel comparto dei lavori che in quello dei servizi e delle forniture - devono essere dalla stazione appaltante adeguatamente valutati ed indicati nei bandi; a loro volta le imprese dovranno nelle loro offerte indicare i costi specifici connessi con la loro attività. Naturalmente, in sede di verifica dell'anomalia di tali offerte, la stazione appaltante dovrà valutarne la congruità rispetto all'entità e alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura. Viene, infine, normativamente escluso, anche in questo caso per lavori, servizi e forniture data la natura generale del principio esposto all'art. 86,

comma 3-ter, che il costo della sicurezza sia suscettibile di ribasso.

Considerata la rilevanza delle questioni e delle problematiche già insorte nell'applicazione delle nuove disposizioni in materia di appalti di servizi e forniture, l'Autorità ha proceduto ad effettuare apposite audizioni con i rappresentanti dell'ANCI - Associazione nazionale comuni italiani, dell'UPI - Unione delle province d'Italia, di ITACA - Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, del Ministero del lavoro e previdenza - Direzione generale per le politiche previdenziali, del Ministero della solidarietà sociale - Direzione generale della tutela cond. lav., dell'ANCE - Direzione generale relazioni industriali e Direzione generale sicurezza costruzioni, dell'ANIEM - Associazione nazionale imprese edili, della CNA costruzioni - Conf. naz. artig. piccola e media impresa, della CONFAPI, della CONFINDUSTRIA, dell'Associazione nazionale ingegneria della sicurezza, della FILCA - CISL, della FILLEA - CGIL, dell'INAIL, dell'INPS, di ASSTRA - Associazione trasporti, dell'ANAEP, della FILCAMS - CGIL, della TUCS - UIL, della FISASCT - CISL, della FENEAL - UIL.

In tali audizioni e' emersa l'importanza della tematica sulla sicurezza e l'esigenza di un atto di indirizzo dell'Autorità che dia indicazioni utili alle stazioni appaltanti ed alle imprese; sono stati, inoltre, forniti importanti contributi che hanno concorso a chiarire alcuni aspetti della normativa in materia.

Ritenuto in diritto

Le citate novità introdotte dalla legge n. 123/2007 in materia di sicurezza creano difficoltà operative alle Stazioni appaltanti con particolare riguardo al settore dei servizi e delle forniture, poiché, non c'è, allo stato attuale, una normativa analoga a quella prevista per gli appalti di lavori (decreto legislativo n. 494/1996 e decreto del Presidente della Repubblica n. 222/2003), che dia indicazioni specifiche sia sulle modalità di redazione del DUVRI, sia sulle modalità di valutazione dei relativi costi.

Gli aspetti che si ritiene di dover chiarire riguardano in particolare:

- A. Esistenza di «interferenze» e il conseguente obbligo di redazione del DUVRI;
- B. Valutazione dei costi della sicurezza;
- C. Costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

A. Esistenza di «interferenze» e il conseguente obbligo di redazione del DUVRI

Il DUVRI si configura quale adempimento derivante dall'obbligo, previsto dal novellato art. 7, comma 3, del decreto legislativo n. 626/1994, del datore di lavoro committente di promuovere la cooperazione e il coordinamento tra lo stesso e le imprese appaltatrici e/o i lavoratori autonomi. Si tratta di un documento da redigersi a cura delle stazioni appaltanti e che deve dare indicazioni operative e gestionali su come superare uno dei maggiori ostacoli alla prevenzione degli incidenti nei luoghi di lavoro e nei cantieri: l'«interferenza».

Si parla di interferenza nella circostanza in cui si verifica un «contatto rischioso» tra il personale del committente e quello dell'appaltatore o tra il personale di imprese diverse che operano nella stessa sede aziendale con contratti differenti.

In linea di principio, occorre 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.

Le Stazioni appaltanti hanno come unico riferimento per la redazione del DUVRI l'art. 7 del citato decreto legislativo n. 626/1994 riguardante i contratti di appalto o contratti d'opera, che non fornisce indicazioni di dettaglio sulle modalità operative per la sua redazione.

Dal dettato normativo, tuttavia, discende che il DUVRI deve essere redatto solo nei casi in cui esistano interferenze. In esso, dunque, non devono essere riportati 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.

In assenza di interferenze non occorre redigere il DUVRI; tuttavia si ritiene necessario indicare nella documentazione di gara (bandi, inviti e richieste di offerta) che l'importo degli oneri della sicurezza e' pari a zero. In tal modo, infatti, si rende noto che la valutazione dell'eventuale esistenza di interferenze e' stata comunque effettuata, anche se solo per escluderne l'esistenza.

Per quanto riguarda la problematica inerente la sussistenza o meno di interferenze, a mero titolo esemplificativo si possono considerare interferenti i seguenti rischi:

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 e' 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).

Si rammenta che la circolare interpretativa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 24 del 14 novembre 2007 ha escluso dalla valutazione dei rischi da interferenza le attività che, pur essendo parte del ciclo produttivo aziendale, si svolgono in luoghi sottratti alla giuridica disponibilità del committente e, quindi, alla possibilità per la Stazione Appaltante di svolgere nei medesimi luoghi gli adempimenti di legge.

Appare utile, in ogni caso, precisare come taluni appalti di servizi o forniture si svolgono all'interno di edifici pubblici ove e' presente un datore di lavoro che non e' committente (scuole, mercati, musei, biblioteche). In tali fattispecie e' necessario che il committente (in genere l'ente proprietario dell'edificio) si coordini con il datore di lavoro del luogo ove si svolgerà materialmente la fornitura o il servizio. Deve, inoltre, essere sottolineato che la valutazione dei rischi da interferenza, in particolare negli edifici quali, a titolo esemplificativo, ospedali e scuole, deve avvenire con riferimento non solo al personale interno ed ai lavoratori delle imprese appaltatrici, ma anche agli utenti che a vario titolo possono essere presenti presso la struttura stessa quali i degenti, gli alunni ed anche il pubblico esterno.

Per gli appalti di seguito riportati e' possibile escludere preventivamente la predisposizione del DUVRI e la conseguente stima dei costi della sicurezza:

la mera fornitura senza installazione, salvo i casi in cui siano necessarie attività o procedure suscettibili di generare interferenza con la fornitura stessa, come per esempio la consegna di materiali e prodotti nei luoghi di lavoro o nei cantieri (con l'esclusione di quelli ove i rischi interferenti sono stati valutati nel piano di sicurezza e coordinamento, come precisato nel seguito);

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.

La citata circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha poi chiarito che il DUVRI è un documento «dinamico», per cui la valutazione dei rischi effettuata prima dell'espletamento dell'appalto deve essere necessariamente aggiornata in caso di situazioni mutate, quali l'intervento di subappalti o di forniture e posa in opera o nel caso di affidamenti a lavoratori autonomi. L'aggiornamento della valutazione dei rischi deve essere inoltre effettuato in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo rese necessarie nel corso dell'esecuzione dell'appalto o allorché, in fase di esecuzione del contratto, emerga la necessità di un aggiornamento del documento. Nei contratti rientranti nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 494/1996, per i quali occorre redigere il Piano di sicurezza e coordinamento, l'analisi dei rischi interferenti e la stima dei relativi costi sono contenute nel Piano di sicurezza e coordinamento e, quindi, in tale evenienza non appare necessaria la redazione del DUVRI.

Infine, si fa presente che il DUVRI è un documento tecnico, che dovrà essere allegato al contratto di appalto, poiché l'appaltatore dovrà espletare le attività ivi previste, volte alla eliminazione dei rischi. Pertanto, esso va considerato alla stessa stregua delle specifiche tecniche (art. 68 del Codice contratti pubblici), in quanto deve consentire pari accesso agli offerenti, non deve comportare la creazione di ostacoli ingiustificati alla concorrenza e deve, quindi, essere messo a disposizione dei partecipanti alla gara.

B. Valutazione dei costi della sicurezza

Per quantificare i costi della sicurezza da interferenze, in analogia agli appalti di lavori, si può far riferimento, in quanto compatibili, alle misure di cui all'art. 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 222/2003 inserite nel DUVRI ed in particolare:

- a) gli apprestamenti (come ponteggi, trabattelli, etc.);
- b) le misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente necessari per eliminare o ridurre al minimo i rischi da lavorazioni interferenti;
- c) 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);
- d) i mezzi e servizi di protezione collettiva (come segnaletica di sicurezza, avvisatori acustici, etc.);
- e) le procedure previste per specifici motivi di sicurezza;
- f) gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;

g) le misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.

La stima dei costi dovrà essere congrua, analitica per singole voci, riferita ad elenchi prezzi standard o specializzati, oppure basata su prezziari o listini ufficiali vigenti nell'area interessata, o sull'elenco prezzi delle misure di sicurezza del committente; nel caso in cui un elenco prezzi non sia applicabile o non sia disponibile, la stima dovrà essere effettuata con riferimento ad una analisi dei costi dettagliata e desunta da indagini di mercato.

Si precisa che anche nell'ipotesi di subappalto gli oneri relativi alla sicurezza non devono essere soggetti a riduzione e vanno evidenziati separatamente da quelli soggetti a ribasso d'asta nel relativo contratto tra aggiudicataria e subappaltatore. In tal caso, inoltre, il direttore dell'esecuzione è tenuto a verificare che l'appaltatore committente corrisponda i costi della sicurezza anche all'impresa subappaltatrice.

Potrebbe, infine, verificarsi la situazione in cui è prevista la possibilità per gli offerenti di presentare varianti, quando il criterio di aggiudicazione della gara è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 76 del Codice dei contratti pubblici) o quando emerge la necessità di modifiche in corso di esecuzione del contratto derivanti da intervenute esigenze di carattere tecnico, logistico ed organizzativo nei casi stabiliti dal codice (art. 114 del Codice dei contratti pubblici). In tali casi si potrebbe verificare la necessità di modificare il DUVRI, attività che può comportare una rideterminazione degli oneri di sicurezza per interferenza. Al riguardo, si palesa l'opportunità da parte della stazione appaltante di prevedere tra le somme a disposizione una voce relativa ad imprevisti a cui poter attingere anche in tale evenienza.

Non è da escludere, infine, che nella fase di cooperazione e coordinamento che precede la stesura finale del DUVRI da allegare al contratto emerga la necessità di apportare modifiche al documento già posto a base d'appalto.

In analogia a quanto previsto dall'art. 131 del codice, relativamente ai lavori, può, quindi, prevedersi in tale fase la possibilità per l'appaltatore di presentare proposte integrative al DUVRI, proposte che naturalmente dovranno rappresentare oggetto di attenta valutazione da parte delle stazioni appaltanti. L'art. 131, comma 2, lettera a) del codice prevede infatti che entro trenta giorni dall'aggiudicazione e comunque prima della consegna dei lavori, l'appaltatore od il concessionario può presentare alle amministrazioni aggiudicatrici eventuali proposte integrative del piano di sicurezza e di coordinamento.

Si evidenzia, quindi, l'opportunità di inserire nel capitolato d'onori una apposita dicitura, la quale indichi che il committente ha redatto (o non ha redatto) il DUVRI e che tale documento potrà essere aggiornato dallo stesso committente, anche su proposta dell'esecutore del contratto, in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo incidenti sulle modalità realizzative; tale documento potrà, inoltre, essere integrato su proposta dell'aggiudicatario da formularsi entro trenta giorni dall'aggiudicazione ed a seguito della valutazione del committente.

C. Costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso

In merito al novellato art. 86, comma 3-bis del Codice dei contratti pubblici, occorre chiarire se i costi della sicurezza non assoggettabili a ribasso siano soltanto quelli relativi alle misure preventive e protettive necessarie ad eliminare o ridurre al minimo i rischi di interferenza oppure siano tutti i

costi riguardanti l'applicazione delle misure di sicurezza, ivi compresi quelli a carico dell'impresa connessi ai rischi relativi alle proprie attività.

Per risolvere questa problematica e' necessario considerare che le modifiche all'art. 86 del Codice dei contratti pubblici si collocano nell'ambito dei «criteri di valutazione delle offerte anormalmente basse», come recita espressamente la titolazione della disposizione citata. In quest'ottica, il legislatore ha chiesto alla stazione appaltante di valutare, nella verifica della congruità delle offerte, che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza. Quest'ultimo costo, pertanto, deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, servizi e forniture. D'altro canto anche l'art. 87, comma 4, allo stesso riguardo del Codice dei contratti pubblici precisa che «Nella valutazione dell'anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e caratteristiche dei servizi e delle forniture».

Va inoltre considerato che la piu' volte citata Circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha precisato che «..., per tutti gli altri rischi non riferibili alle interferenze resta immutato l'obbligo per ciascuna impresa di elaborare il proprio documento di valutazione dei rischi e di provvedere all'attuazione delle misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici propri dell'attività svolta».

Infine, occorre rilevare che i rischi dell'attività svolta da ciascuna impresa sono noti alla stessa in maniera puntuale, mentre non e' possibile per la stazione appaltante conoscere le diverse realtà organizzative delle imprese che si aggiudicheranno il servizio o la fornitura, realtà cui sono strettamente connessi i rischi delle relative attività.

Sulla base di quanto sopra discende che:

- 1) per i costi della sicurezza afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascuna impresa, resta immutato l'obbligo per la stessa di elaborare il proprio documento di valutazione e di provvedere all'attuazione delle misure necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi. I suddetti costi sono a carico dell'impresa, la quale deve dimostrare, in sede di verifica dell'anomalia delle offerte, che gli stessi sono congrui rispetto a quelli desumibili dai prezzi o dal mercato;
- 2) per quanto riguarda i costi della sicurezza necessari per la eliminazione dei rischi da interferenze, essi vanno tenuti distinti dall'importo a base d'asta e non sono soggetti a ribasso. In fase di verifica dell'anomalia, detti costi non sono oggetto di alcuna verifica essendo stati quantificati e valutati a monte dalla stazione appaltante.

Rispetto alla valutazione dei costi a carico delle imprese di cui al precedente punto 1), si sottolinea che la stessa deve essere effettuata anche in quei casi in cui non si procede alla verifica delle offerte anomale (ad esempio per l'affidamento mediante procedura negoziata).

Conclusioni

Alla luce delle precedenti considerazioni l'Autorità ritiene che:

A. per gli appalti di seguito riportati e' possibile escludere preventivamente la predisposizione del DUVRI e la conseguente stima dei costi della sicurezza:

a) la mera fornitura senza installazione, salvo i casi in cui siano necessarie attività o procedure suscettibili di generare interferenza con la fornitura stessa, come per esempio la consegna di materiali e prodotti nei luoghi di lavoro o nei cantieri;

b) i servizi per i quali non e' prevista l'esecuzione all'interno della stazione appaltante, intendendo per «interno» tutti i locali/luoghi messi a disposizione dalla stazione appaltante per l'espletamento del servizio, anche non sede dei propri uffici;

c) i servizi di natura intellettuale, anche se effettuati presso la stazione appaltante.

B. Sono quantificabili come costi della sicurezza da interferenze le misure, in quanto compatibili, di cui all'art. 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 222/2003 previste nel DUVRI, richiamate in precedenza.

C. Per i costi della sicurezza afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascuna impresa, resta immutato l'obbligo per la stessa di elaborare il proprio documento di valutazione e di provvedere all'attuazione delle misure necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi. I suddetti costi sono a carico dell'impresa, la quale deve dimostrare, in sede di verifica dell'anomalia delle offerte, che gli stessi sono congrui rispetto a quelli desumibili dai prezzi o dal mercato. I costi della sicurezza necessari per la eliminazione dei rischi da interferenze vanno tenuti distinti dall'importo a base d'asta e non sono soggetti a ribasso. In fase di verifica dell'anomalia, detti costi non sono oggetto di alcuna verifica essendo stati quantificati e valutati a monte dalla stazione appaltante.

Roma, 5 marzo 2008

Il presidente: Giampaolino

Il consigliere relatore: Moutier