

*Il codice degli appalti per la ricostruzione.
Sicurezza, legalità, efficienza*

*Intervento della presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta
del Senato sugli infortuni sul lavoro, **Camilla Fabbri***

Questo convegno nasce dal senso di responsabilità che tutte e tutti noi sentiamo rispetto ad un evento che ha colpito la nostra comunità, insieme a quella del Lazio e dell'Abruzzo, e coinvolto tutto il Paese: mi riferisco al terremoto del 24 agosto 2016, poi ripetutosi il 26 e 30 ottobre e il 18 gennaio 2017. Un'onda sismica senza precedenti per durata ed estensione che ha ferito mortalmente le nostre città e i nostri borghi, sul piano materiale e psicologico, di fatto imponendo la ricostruzione come la più grande sfida nazionale che siamo chiamati ad affrontare e a vincere.

Una ricostruzione che porta il peso, non possiamo ometterlo, del passato. Ed in particolare del sisma che ad aprile del 2009 distrusse la città di L'Aquila e che, dopo poco tempo, portò alla luce quella realtà opaca, attenzionata dalla magistratura, e fotografia di una parte di Paese pronta ad approfittare delle occasioni economiche dischiusesi con la partita della ricostruzione. Lucrando sul lutto e sul dolore, dunque, una nuova ferita si apriva anche nell'opinione pubblica rispetto a questo "sistema". Non è compito della politica accarezzare il malessere sociale e il disincanto pur presente nel Paese, vero, ma è sicuramente suo compito ascoltarne le preoccupazioni e le richieste di verità, giustizia e trasparenza. Dunque la legalità e la trasparenza, si è detto da subito, devono accompagnarsi alla velocità della ripartenza delle nostre comunità, alla ricostruzione: è questo un principio inderogabile a cui noi tutti ci ispiriamo.

Non possiamo omettere, inoltre, come il terremoto si sia abbattuto su un tessuto sociale già provato dalla lunga stagione di crisi economica che nelle Marche, territorio ad alta vocazione produttiva e artigianale, ha fatto sentire potente la sua morsa, così ai numeri della crisi si sono sommati quelli prodotti dal sisma, determinando una contrazione produttiva e occupazionale a cui il Governo, con molteplici provvedimenti, ha cercato di dare risposta, andando oltre la fase cosiddetta emergenziale e le misure ad essa connesse. Proprio nei giorni scorsi la Cna Marche ha reso noto come tra agosto 2016 e lo stesso mese del 2017 si sia verificata la

scomparsa di 483 imprese e di 2 mila posti di lavoro. Inoltre il fatturato delle aziende che hanno resistito al terremoto è diminuito del 5 per cento mentre nella regione è aumentato del 2,3 per cento. Ad aver subito le conseguenze più pesanti del sisma è stato il settore agroalimentare che ha perso 249 aziende e quasi mille occupati. Pesanti anche le ripercussioni sul commercio che ha registrato la scomparsa di 155 imprese e di 500 occupati. Più contenuto il calo di imprese manifatturiere (-46), dell'edilizia (-42), del trasporto (-24) e dei servizi di alloggio e ristorazione (-21).

87 comuni del cratere, 136 comuni con danneggiamenti, 101 mila edifici danneggiati con richiesta di sopralluogo, 45866 edifici evacuati. 32800 sfollati. Quasi 10 mila km di strade pubbliche danneggiate. 2786 edifici classificati come beni culturali danneggiati e 2472 edifici pubblici che hanno segnalato danni. 2 ospedali evacuati. 104775 segnalazioni per danni, 97744 sopralluoghi, altri 7mila da effettuare. Queste sono le proporzioni del dramma che la Regione ha dovuto affrontare. Per un danno che secondo la Protezione civile è quantificabile in 13 miliardi di euro.

Davanti a questa sfida, dunque, così epocale e così delicata, che deve tener fermi gli obiettivi della sicurezza, della legalità e dell'efficienza, come ci può aiutare il codice dei contratti pubblici approvato nell'aprile del 2016 e poi corretto nel 2017? Questo è l'interrogativo a cui oggi vogliamo provare a dare una prima risposta, ascoltando i protagonisti istituzionali che, quotidianamente e secondo le proprie competenze, sono chiamati a favorire la ricostruzione. Ringrazio, per questo, la disponibilità dimostrata, con la loro presenza a questo convegno, dal dottor Cantone, presidente dell'Anac; dal Procuratore generale dottor Sottani; dal presidente dell'Associazione Ance Marche, dottor Perlini; dal governatore Ceriscioli; e dal collega Esposito. Ringrazio tutte le autorità civili e militari presenti, i sindaci, i rappresentanti degli ordini professionali e delle associazioni di categoria, le rappresentanze sindacali.

Una ricostruzione che, come abbiamo ribadito, deve appunto coniugare velocità e trasparenza e che, per farlo, può sicuramente disporre del decreto legislativo n. 56 che nel 2017 ha introdotto disposizioni integrative e correttive al decreto n. 50 del 2016, più noto come Codice degli appalti pubblici.

Un provvedimento indispensabile che è stato approvato sia per recepire i contenuti delle tre direttive europee di riordino della normativa comunitaria in materia di concessioni e di appalti (normativa 23, 24 e 25 del 2014), sia per razionalizzare tutto il sistema normativo pregresso, rendendolo efficace e trasparente, riordinando il complesso sistema delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari nel settore degli appalti pubblici e delle concessioni. Nel corso degli anni, infatti, il vecchio testo aveva visto 650 modifiche complessive, rendendo il codice contorto, contraddittorio, inefficace. E' indubbio che il contrasto alla corruzione, che si annida dove le leggi proliferano, abbia un grande alleato nella semplificazione normativa, pilastro quindi della trasparenza e anche del risparmio finanziario. Le risorse pubbliche e la qualità dei servizi offerti sono stati spesso sacrificati sull'altare di un coacervo normativo che ha aperto ad infiniti contenziosi, di fatto danneggiando efficacia ed efficienza, oltre alla sana concorrenza, costringendo a continue deroghe e sistematici aggiustamenti, e rendendo il settore permeabile alla corruzione. Quello dei contratti pubblici costituisce un settore decisivo per il rilancio produttivo, dal valore di circa 130 miliardi di euro (stime del 2010), che vede coinvolti una molteplicità di attori sociali.

Il codice e il suo correttivo - risposta quest'ultimo alle problematiche presentate dalle nuove norme nel loro primo anno di vita- introducono novità fondamentali per la trasparenza e l'efficacia del procedimento di evidenza pubblica e della fase esecutiva dei lavori, che dovrebbero essere utili anche a stimolare la ripresa della nostra economia in particolare delle nostre aziende, costruzioni comprese, modernizzando il sistema amministrativo. La riduzione delle stazioni appaltanti; la selezione dei commissari di gara esterni; le competenze e il ruolo preziosi riconosciuto all'Autorità nazionale anticorruzione; il pagamento a massimo 45 giorni da parte delle amministrazioni dall'approvazione del Sal; la soglia di utilizzo del criterio del prezzo più basso per assegnare i lavori, elevata a due milioni di euro; il rating di impresa volontario e non più obbligatorio; la clausola sociale obbligatoria per gli appalti ad alta manodopera; la variazione dei requisiti per l'appalto in riferimento all'attestazione Soa; la previsione del ruolo delle Pmi locali negli appalti inferiori a un milione di euro. Misure importanti che, però, ancora oggi dimostrano criticità

nell'applicazione e, dunque, potrebbero incidere anche sulla ricostruzione, meritando per questo una riflessione che garantisca trasparenza, efficienza e velocità. In questo senso ascolteremo con attenzione la riflessione che ci consegneranno gli autorevoli partecipanti al confronto odierno.

Per quanto riguarda la materia della sicurezza e della salute del lavoro, al centro dell'attenzione della Commissione da me presieduta, essa stessa rientra perfettamente nel tema della ricostruzione trasparente ed efficiente. La cronaca sugli infortuni sul lavoro, anche regionale, ci richiama all'obbligo costituzionale del rispetto della dignità del lavoro e dei lavoratori che, come le imprese fanno, rappresenta un investimento e non un costo a perdere. Anche e in particolare in quelli che potremmo chiamare "i cantieri della ricostruzione". Voglio evidenziare come la nostra Regione paghi già un prezzo salatissimo in termini di salute e sicurezza, come dimostrano i dati non confortanti denunciati recentemente dalle stesse organizzazioni sindacali e, purtroppo, in linea con quelli nazionali registrati dall'Inail per i primi sette mesi dell'anno. Nei primi otto mesi del 2017, nella nostra Regione, gli infortuni registrano un incremento del 0,38%: nel periodo gennaio-agosto sono stati 12.253, cioè 47 in più rispetto allo stesso periodo del 2016. Nel periodo gennaio-agosto anche il dato degli infortuni mortali risulta rilevante: 28 decessi. Nel settore industria, nei primi otto mesi del 2017, si sono avuti 13 infortuni mortali contro i 3 casi dello stesso periodo del 2016. Un incremento del 76,92%. Sul piano nazionale la condizione resta allarmante: nei primi sette mesi del 2017, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, l'Inail evidenzia un aumento dell'1,3% per gli incidenti e del 5,2% per le morti sul lavoro.

Da questo punto di vista, il correttivo, chiamiamolo per semplificare il Codice dei contratti pubblici - tenendo presente le modifiche importanti introdotte ad aprile dopo un anno di sperimentazione delle nuove norme - segna una svolta positiva che vogliamo sottolineare. Viene per esempio valorizzata l'importanza della salute e della sicurezza del lavoro, in particolare appunto nel settore dei contratti pubblici, in primis prevedendo l'esclusione, anche a causa delle condotte pregresse, dell'operatore economico non rispettoso delle norme. E viene stabilito, all'interno di tutta la progettazione, lo scorporo dei costi della sicurezza da quello dell'importo soggetto al ribasso. Permettetemi a questo punto una breve disamina, nel merito, del testo.

1) La sicurezza nella progettazione esclusa dal ribasso

La prima serie di novità - articoli 13 e 128- riguardano appunto gli aspetti legati alla **progettazione "in materia di lavori pubblici"** laddove si impone **"la conformità [della progettazione] alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto nella normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza [del lavoro]"**.

Consapevole dell'incidenza del costo del lavoro tanto sugli equilibri economici dell'impresa quanto sulla sicurezza dei lavoratori, il decreto correttivo prevede che **"la stazione appaltante, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, individui nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera... I costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo soggetto al ribasso"**.

Pertanto, a piena tutela dell'incolumità per la salute e la sicurezza dei lavoratori, **i costi strumentali sono sottratti a qualsivoglia logica economicistica che veda nel risparmio di spesa un criterio di preferenza**.

2) L'ampiezza della nozione di sicurezza e i suoi riflessi sulla salute e sicurezza del lavoro

La riforma interviene -agli articoli 14 e 100- incrementando l'attenzione nei confronti dei profili di sicurezza da estendersi sino a ricomprendere anche gli aspetti legati alla salute e all'incolumità del lavoratore.

Viene annoverata fra le materie oggetto di affidamento anche la determinazione in merito al "coordinamento della sicurezza della progettazione".

E' possibile quindi ritenere che, in questo caso, **la nozione di "sicurezza", attinente agli aspetti strutturali ed esecutivi dell'opera, debba interpretarsi in chiave estensiva e ricomprendere pertanto le conseguenze e i benefici esercitati dalla sicurezza del progetto sull'integrità psicofisica del prestatore d'opera**.

3) L'esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione ad una procedura pubblica in caso di mancato rispetto normativa sicurezza

Con la riforma della disciplina sugli appalti, inoltre, le violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro risultano rilevanti anche **quali cause di esclusione dagli appalti pubblici (articolo 80)**. La tutela della sicurezza del lavoro diventa dunque discriminante per **la stazione appaltante che può e deve escludere un operatore economico o un suo subappaltatore dalla partecipazione ad una procedura pubblica di conferimento di una concessione o di stipula di un contratto di appalto, se in presenza di violazioni delle norme sulla sicurezza. La stessa facoltà, riconosciuta nel codice in capo alla stazione appaltante, di ammettere alla procedura concorsuale operatori economici che abbiano commesso infrazioni alla disciplina sulla salute e sicurezza dei lavoratori, poi sanate con condotte riparatorie e risarcitorie, rappresenta un dato positivo e rientra nella filosofia di valorizzazione della sicurezza. Questa scelta comporta infatti un incremento delle condotte virtuose, ancorché ex post**, lasciando un forte tasso di discrezionalità riservato alla stazione appaltante nella decisione circa l'idoneità delle condotte sananti a consentire la permanenza dell'operatore economico nelle procedure di gara.

Per concludere, la sicurezza del lavoro permea in modo sistematico il codice garantendo e contemperando efficienza della procedura e tutela della integrità psicofisica del lavoratore, nell'interesse e a vantaggio anche dell'impresa.

La questione ancora aperta, rispetto a cui dobbiamo offrire una risposta ed è nostro compito lavorare in questa direzione, è l'impegno ad una maggiore armonizzazione del codice con il Testo unico sulla sicurezza del 2008, che rimanda ancora alla vecchia normativa in materia di appalti pubblici e concessioni.

Al netto di questo, come dicevamo, non possiamo che valutare positivamente il nuovo codice. Il “cambio di passo” rispetto al quadro previgente appare netto: la disciplina approda ad un sistema dinamico di requisiti sostanziali volti a delineare la reputazione del concorrente, a garantire la correttezza della prestazione con una indefettibile attenzione verso la salvaguardia dell'integrità psicofisica del lavoratore che deve

prestare la propria opera in contesti che garantiscano la massima sicurezza e legalità del lavoro.

Pur confermando un giudizio positivo sul provvedimento complessivo, la discussione di oggi risponde all'esigenza di affrontare nodi ancora irrisolti che attengono alla sua applicazione pratica, con l'intento chiaramente di trovare una risposta alle problematiche sollevate dal mondo delle imprese, per esempio, ma anche da parte delle amministrazioni, sempre cercando di perseguire l'interesse ultimo che è quello dei cittadini.