

proposta di legge n. 52

a iniziativa della Giunta regionale

presentata in data 15 novembre 2010

CRITERI DI PREMIALITÀ CONNESSI ALLA TUTELA DELLA SALUTE
E DELLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO NELLE PROCEDURE
DI AGGIUDICAZIONE DI LAVORI OD OPERE PUBBLICI DI INTERESSE REGIONALE

Signori Consiglieri,

la presente proposta di legge, che riprende i contenuti dell'analoga proposta decaduta con la fine della precedente legislatura regionale, si muove nell'ambito dei principi della legislazione nazionale descritti dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), e dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

In particolare, l'articolo 2, comma 1, del d.lgs. 163/2006, dispone che l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del medesimo decreto legislativo, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il successivo comma 2 stabilisce che il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal decreto legislativo stesso, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile. Inoltre, l'articolo 4, comma 2, del d.lgs. 163/2006, stabilisce che relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del medesimo decreto legislativo, in particolare in tema di sicurezza del lavoro. Il successivo comma 4 stabilisce che nelle materie di competenza normativa regionale, concorrente o esclusiva, le disposizioni del d.lgs. 163/2006 si applicano alle Regioni nelle quali non sia ancora in vigore la normativa di attuazione e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna Regione.

L'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 81/2008, stabilisce che, in relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione e dall'articolo 16, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, le disposizioni dello stesso d.lgs. 81/2008, riguardanti ambiti di competenza legislativa delle Regioni e Province autonome, si applicano, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza, nelle Regioni e nelle Province autonome nelle quali ancora non

sia stata adottata la normativa regionale e provinciale e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, fermi restando i principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Attesa la legittimità di un intervento legislativo regionale in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, con la presente proposta si affronta il problema nell'ambito dei cantieri per la realizzazione di lavori od opere pubbliche di interesse regionale, intendendo per tali quelli realizzati sul territorio della regione, ad esclusione dei lavori od opere strumentali allo svolgimento dei compiti e delle funzioni mantenute allo Stato, da parte dei seguenti soggetti:

- a) la Regione, gli enti, le aziende e le agenzie da essa dipendenti, nonché le società partecipate dai predetti;
- b) gli enti pubblici territoriali e gli organismi di diritto pubblico ad essi collegati;
- c) i soggetti che usufruiscono, per la realizzazione dei lavori o delle opere, di un qualsiasi contributo finanziario da parte dei soggetti di cui alle lettere a) e b);
- d) le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti dai soggetti di cui alle lettere a), b) e c).

Il problema è, come detto, quello della sicurezza nei luoghi di lavoro che, nel mondo dei cantieri di lavori o opere pubbliche, è in corrispondenza biunivoca con una adeguata "progettazione della sicurezza" e con l'individuazione di operatori economici particolarmente attenti alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Tralasciando l'aspetto progettuale, già oggetto di precedenti e specifici interventi legislativi anche a livello regionale (si ricordi, la legge regionale 18 novembre 2008, n. 33), con la presente proposta si concentra l'attenzione sull'individuazione degli operatori economici.

Al fine di evitare di invadere campi notoriamente e indiscutibilmente regno della potestà legislativa esclusiva dello Stato, è stato subito abbandonato (seppure non completamente) l'aspetto dell'individuazione connesso alla qualificazione degli operatori economici, concentrando l'attenzione sull'aspetto connesso alla formulazione dell'offerta.

La proposta di legge regionale in esame "sfrutta" la possibilità, prevista dal d.lgs. 163/2006, di ricorrere in sede di offerta alle capacità progettuali degli operatori economici partecipanti alle procedure contrattuali e le indirizza alla "ottimizzazione" della sicurezza nel particolare luogo di lavoro correlato alla singola, specifica procedura contrattuale.

In particolare, la proposta di legge regionale “privilegia”, in presenza di determinate condizioni, il ricorso da parte delle stazioni appaltanti ad avvalersi di tali capacità, “premiando” quelle ritenute migliori.

Le determinate condizioni consistono nelle caratteristiche dei lavori da realizzare con riferimento a particolari rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, come disciplinate dall’allegato XI al d.lgs. 81/2008.

In sostanza, per tali lavori le stazioni appaltanti impostano la procedura di aggiudicazione privilegiando il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa ed autorizzando, nel rispetto dell’articolo 76 del d.lgs. 163/2006, i concorrenti a formulare la propria offerta con la proposta di soluzioni migliorative volte:

- a) all’eliminazione o alla riduzione delle interferenze tra le attività del cantiere e il contesto ambientale;
- b) all’eliminazione o alla riduzione delle interferenze tra le varie fasi lavorative, anche nel caso in cui tali fasi siano realizzate dal medesimo operatore economico;
- c) all’eliminazione o alla riduzione dei rischi specifici, con particolare riferimento alle fasi critiche di lavoro;
- d) alla definizione di un organigramma del cantiere specificatamente dedicato alla gestione delle problematiche inerenti la salute e la sicurezza nell’esecuzione dei lavori;
- e) alla definizione di un programma e modalità di controllo delle attrezzature e degli apprestamenti, sia prima dell’inizio che durante l’esecuzione dei lavori;
- f) alla definizione di un programma e modalità di controllo delle procedure di lavoro;
- g) all’ottimizzazione della gestione, sia sotto l’aspetto quantitativo che qualitativo, dei subappalti e dei sub contratti, con specifico riferimento alle problematiche della salute e della sicurezza nell’esecuzione dei lavori.

Al fine di garantire che la qualità della sicurezza offerta non scenda al di sotto di un determinato livello, la proposta di legge stabilisce che, nel rispetto del principio di cui all’articolo 83, comma 2, del d.lgs. 163/2006, gli atti posti a base della procedura contrattuale devono prevedere una soglia minima di ammissibilità delle

offerte relativamente all’elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere e che tale soglia minima, al fine di contemperare il rispetto del principio di economicità con i criteri ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, non può essere superiore al 20 per cento del punteggio massimo attribuito all’elemento o agli elementi di valutazione di che trattasi.

La proposta si occupa anche dei piccoli cantieri, intendendo per tali quelli relativi a lavori o opere di importo pari o inferiore a 150.000 euro.

Per tali cantieri, oltre a quanto precedentemente visto in relazione alle caratteristiche dei lavori da realizzare, viene disciplinata anche la fase di qualificazione degli operatori economici interessati.

Infatti, poiché il sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici (attualmente regolamentato dal decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34) si applica solo a partire da lavori di importo superiore a 150.000 euro, lasciando un margine di discrezionalità alle stazioni appaltanti nel caso di lavori di importo pari o inferiore a tale soglia (articolo 28 del d.p.r. 34/2000), la proposta di legge si propone di utilizzare tale margine ai fini di una migliore garanzia della salute e della sicurezza nell’esecuzione dei lavori stessi, stabilendo in particolare che, nel rispetto dell’articolo 28 del d.p.r. 34/2000, gli atti posti a base delle procedure contrattuali per l’affidamento di lavori o opere pubbliche, il cui importo sia inferiore o pari a 150.000 euro, devono prevedere che:

- a) il requisito relativo al costo complessivo sostenuto per il personale dipendente venga determinato e documentato tenendo espressamente conto dell’idoneità tecnico-professionale, come definita dall’articolo 89, comma 1, lettera l), del d.lgs. 81/2008;
- b) il requisito relativo all’adeguata attrezzatura tecnica venga determinato e documentato tenendo espressamente conto dell’attrezzatura di lavoro definita dall’articolo 69, comma 1, lettera a), del d.lgs. 81/2008, nonché dell’elenco dei dispositivi di protezione individuali, definiti dall’articolo 74, comma 1, del d.lgs. 81/2008, in dotazione o forniti ai lavoratori.

Art. 1
(*Oggetto*)

1. La presente legge detta criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), e nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

2. La presente legge si applica alle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubbliche di interesse regionale, avviate e concluse dai seguenti soggetti:

- a) la Regione; gli enti, le aziende e le agenzie dipendenti dalla Regione; le società partecipate dai predetti;
- b) gli enti pubblici territoriali e gli organismi di diritto pubblico a essi collegati;
- c) i soggetti che usufruiscono, per la realizzazione dei lavori o delle opere, di un qualsiasi contributo finanziario da parte dei soggetti di cui alle lettere a) e b);
- d) le associazioni, le unioni e i consorzi, comunque denominati, costituiti dai soggetti di cui alle lettere a), b) e c).

3. Ai fini della presente legge si intendono per lavori od opere pubbliche di interesse regionale quelli realizzati nel territorio della regione, a esclusione dei lavori od opere strumentali allo svolgimento dei compiti e delle funzioni mantenute allo Stato.

Art. 2

(*Lavori od opere caratterizzati da rischi particolari*)

1. In attuazione del principio di cui all'articolo 2, comma 2, del d.lgs. 163/2006, nelle procedure di aggiudicazione dei lavori od opere elencati nell'allegato XI al d.lgs. 81/2008 le stazioni appaltanti adottano di preferenza il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, autorizzando la presentazione di varianti connesse con il miglioramento delle condizioni a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro in relazione a quanto previsto dall'articolo 30 del d.lgs. 81/2008.

2. L'eventuale scelta di aggiudicare il contratto mediante il criterio del prezzo più basso va adeguatamente motivata con particolare riferimento al profilo di tutela di cui al comma 1.

3. Ai fini di quanto previsto dall'articolo 76, commi 3 e 4, del d.lgs. 163/2006, le varianti di cui al comma 1 sono volte:

- a) all'eliminazione o alla riduzione delle interferenze tra le attività del cantiere e il contesto ambientale;
- b) all'eliminazione o alla riduzione delle interferenze tra le varie fasi lavorative, anche nel caso in cui tali fasi siano realizzate dal medesimo operatore economico;
- c) all'eliminazione o alla riduzione dei rischi specifici, con particolare riferimento alle fasi critiche di lavoro;
- d) alla definizione di un organigramma del cantiere specificatamente dedicato alla gestione delle problematiche inerenti la salute e la sicurezza nell'esecuzione dei lavori;
- e) alla definizione di un programma e delle modalità di controllo delle attrezzature e degli apprestamenti, sia prima dell'inizio che durante l'esecuzione dei lavori;
- f) alla definizione di un programma e delle modalità di controllo delle procedure di lavoro;
- g) all'ottimizzazione della gestione, sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo, dei subappalti e dei subcontratti, con specifico riferimento alle problematiche della salute e della sicurezza nell'esecuzione dei lavori.

4. Nel rispetto del principio di cui all'articolo 83, comma 2, del d.lgs. 163/2006, gli atti posti a base della procedura contrattuale devono prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere.

5. La soglia minima di cui al comma 4 non può essere superiore al 20 per cento del punteggio massimo attribuito all'elemento o agli elementi di valutazione di che trattasi.

Art. 3

(Lavori od opere

di importo inferiore o pari a 150.000 euro)

1. Nel rispetto di quanto previsto all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), gli atti posti a base delle procedure contrattuali per l'affidamento dei lavori od opere pubblici di cui alla presente legge, il cui importo sia inferiore o pari a 150.000 euro, devono prevedere che:

- a) il requisito relativo al costo complessivo sostenuto per il personale dipendente venga determinato e documentato tenendo espressamente conto anche dell'idoneità tecnico-professionale, come definita dall'articolo 89,

- comma 1, lettera l), del d.lgs. 81/2008, da verificare secondo le modalità di cui all'allegato XVII al medesimo decreto legislativo;
- b) il requisito relativo all'adeguata attrezzatura tecnica venga determinato e documentato tenendo espressamente conto dell'attrezzatura di lavoro come definita dall'articolo 69, comma 1, lettera a), del d.lgs. 81/2008, nonché dell'elenco dei dispositivi di protezione individuali in dotazione o forniti ai lavoratori, come definiti dall'articolo 74 del medesimo decreto legislativo.