



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 56

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare
riguardo alle cosiddette «morti bianche»

AUDIZIONE DEL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

60^a seduta: mercoledì 21 luglio 2010

Presidenza del presidente TOFANI

I N D I C E**Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali Maurizio Sacconi**

PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 20 e passim	
DE LUCA (PD)	13	SACCONI, ministro del lavoro e delle politiche sociali
DONAGGIO (PD)	13	Pag. 3, 12, 17 e passim
CARLONI (PD)	15	
NEROZZI (PD)	17, 18	
SPADONI URBANI (Pdl)	19	

Assistono alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, i collaboratori dottoressa Varinia Cignoli, maresciallo capo Giovanni Maceroni e dottor Daniele Meloni.

Interviene il ministro del lavoro e delle politiche sociali, senatore Maurizio Sacconi, accompagnato dal dottor Lorenzo Fantini, Dirigente promozione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali Maurizio Sacconi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, senatore Maurizio Sacconi.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Comunico inoltre che della seduta sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

Nel ringraziare il ministro Sacconi per la sua presenza, desidero ricordargli che l'audizione odierna mira a fare il punto sul processo di attuazione della disciplina recata dalla legge n. 123 del 2007 e dal connesso decreto legislativo n. 81 del 2008, alla cui verifica è dedicato un apposito gruppo di lavoro della Commissione coordinato dalla senatrice Donaggio. Sul tema abbiamo già audito i tecnici responsabili del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero della salute e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché lo stesso ministro della salute Fazio. Intendiamo ora verificare la possibilità di contribuire, come Commissione, a velocizzare il processo di definizione della normativa recata dal Testo unico e, in particolare, l'adozione dei decreti ministeriali che intervengono sugli aspetti di dettaglio della materia.

SACCONI, ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Signor Presidente, mi accingo ad illustrare un rapporto sullo stato di attuazione del Testo unico, cui è allegato una sorta di cronogramma dell'attività dei comitati della ricostituita Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro, chiedendo altresì di poter depositare tale documentazione agli atti della Commissione.

Come già detto in altre audizioni presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, una parte significativa delle attività di attuazione delle disposizioni del Testo unico in ma-

teria di salute e sicurezza sul lavoro, come previsto dalla legge, si sta realizzando nell'ambito della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro, composta in maniera paritaria e tripartita da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche centrali competenti in materia, delle Regioni, dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro. Tale organismo, ricostituito con decreto ministeriale del 3 dicembre 2008, si è insediato in data 17 marzo 2009, svolgendo da allora quindici riunioni, l'ultima delle quali in data 14 luglio 2010 e la prossima prevista per il 15 settembre 2010. In particolare, va segnalato come tale Commissione abbia deciso di costituire nove gruppi «tecnici» di lavoro, nei quali è garantita la presenza paritetica di rappresentanti delle amministrazioni pubbliche (comprese le Regioni) e delle parti sociali, per affrontare in tali sedi gli argomenti attribuiti dalla legge alla Commissione (si pensi, per tutti, alla elaborazione di linee metodologiche per la valutazione dello *stress* lavoro-correlato) e per i quali si prevedono attività finalizzate all'attuazione del Testo unico di salute e sicurezza sul lavoro. Per ragioni di sintesi si fornisce, in allegato, una scheda riepilogativa delle competenze dei singoli comitati, nella quale, dopo aver specificato la composizione dei singoli gruppi, si indicano le riunioni di prossimo svolgimento nei mesi di luglio e settembre 2010.

Tanto premesso, mi limito a sottolineare, con riferimento alla elaborazione delle «indicazioni metodologiche» per la valutazione del rischio da *stress* lavoro-correlato, di cui all'articolo 28, commi 1 e 1-bis del Testo unico, che la legge prevede debbano essere emanate entro il prossimo 1° agosto, e come, tra febbraio e giugno, vi siano state diverse riunioni per giungere al documento in oggetto, all'esito delle quali è emersa la necessità di un approfondimento della problematica in parola – che si presenta, come potete immaginare particolarmente, complessa – al fine di giungere alla diffusione di indicazioni semplici ed efficaci che possano in maniera agevole e non particolarmente onerosa essere applicate dalle imprese pubbliche e private.

Pertanto, in ragione della proroga del citato termine del 1° agosto al 31 dicembre 2010 introdotta per le pubbliche amministrazioni dal decreto-legge n. 78 del 2010 e della circostanza che la legge di conversione del medesimo decreto-legge dovrebbe estendere tale proroga alle imprese private, il gruppo *ad hoc* presso la Commissione consultiva avrà modo di effettuare tale approfondimento e riprendere alacramente a lavorare sul documento per attuare la previsione di legge e aiutare le imprese italiane a gestire in maniera corretta la valutazione dello stress derivante dal lavoro. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta altresì completando talune ulteriori attività, previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008, al di fuori dei compiti della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro.

Tra di esse si segnalano: la redazione di bozze molto avanzate – frutto di diverse riunioni con le amministrazioni pubbliche centrali competenti in materia, con le Regioni e le parti sociali – di accordo in Conferenza Stato-Regioni sui contenuti e le modalità della formazione del da-

tore di lavoro che intenda svolgere «in proprio» i compiti del Servizio di prevenzione e protezione e dei contenuti e delle modalità della formazione dei dirigenti, preposti e lavoratori (articolo 37 del Testo unico). In ordine a tali bozze, è in atto una verifica diretta a valutarne la coerenza con le linee guida sulla formazione professionale tra Governo, Regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010. Ciò per evitare che gli accordi sulla formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro si muovano secondo linee strategiche e indirizzi non coerenti con il quadro generale delle politiche nazionali di formazione. All'esito di tale verifica, che si ha modo di ritenere possa essere rapidamente esaurita, il Ministero convocherà nuovamente i rappresentanti delle Regioni e delle parti sociali per condividere il testo dei provvedimenti da inoltrare alla Conferenza Stato-Regioni per la definitiva approvazione dei medesimi in tale sede.

Si segnala, poi, la predisposizione di uno schema di decreto interministeriale per la costituzione e la regolamentazione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), redatto con il costante coinvolgimento del soggetto gestore del trattamento dei relativi dati (INAIL) e con quello delle Regioni. Il testo, come previsto dalla normativa di riferimento è stato trasmesso formalmente ai Ministeri dell'interno, della difesa e dell'economia e finanze per il prescritto concerto. È stato, altresì, raccolto – nel corso di una riunione *ad hoc* – ogni suggerimento di modifica sul testo avanzato dalle citate amministrazioni e si è provveduto ad apportare al testo e ai suoi allegati le necessarie modifiche. A breve, quindi, si completerà la procedura di cui al citato articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008, acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

A questo proposito, segnalo come l'accorpamento nell'INAIL dell'IPSEMA e dell'ISPESL, come previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010, rappresenta un rafforzamento del complesso delle funzioni esperite da tali enti, soprattutto di carattere prevenzionale, in relazione all'obiettivo fondamentale che è la salute e la sicurezza dei lavoratori. Si carica così di maggiore significato anche la citata costituzione di un Sistema informativo nazionale per la prevenzione, la cui redazione avviene con il coinvolgimento di un unico ente per la sicurezza (INAIL). Sono dispiaciuto per le polemiche che sono state sollevate su tale operazione, che è stato possibile realizzare nell'attuale contesto di ridisegno del perimetro delle funzioni pubbliche e superando resistenze che, laddove comprensibili, lo sono solo in termini corporativi. Peraltro, ricordo come sia stata garantita la continuità dei rapporti contrattuali dei lavoratori dell'ISPESL che rimarranno nel comparto sicurezza. Vi ricordo, inoltre, che la prima proposta per un unico ente integrato è stata avanzata, con dovizia di argomenti, nella scorsa legislatura dalla Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, allora presieduta dall'onorevole Cordoni. Pertanto, mi permetto di ritenere questo aspetto del ridisegno delle funzioni pubbliche fortemente condiviso e *bipartisan*. È evidente come l'integrazione di tali funzioni non costituisca soltanto la premessa per razionalizzare alcuni costi e

superare delle sovrapposizioni, ma renda possibile riunire in un unico soggetto tutte le competenze, comprese quelle dedicate alla ricerca sui temi della prevenzione, esaltando la capacità di sostenere il complessivo sistema delle imprese e i rapporti di lavoro in termini di maggiore efficacia prevenzionale.

Suggerisco ad ogni modo alla Commissione di ascoltare il presidente e il direttore dell'INAIL sul progetto di realizzazione di tale istituto integrato, che costituisce una vecchia aspirazione. Mi ha fatto piacere che associazioni come l'ANMIL ed altre abbiano apprezzato questa scelta. Ricordo di aver maturato una simile convinzione già quando lavoravo all'Organizzazione internazionale del lavoro, la quale gestisce la rete ISSA (*International social security association*) che in Italia aveva come *reference point* l'ISPESL, ma allo stesso tempo aveva il problema di un dialogo con l'INAIL. Normalmente, le funzioni qualificate sono integrate nei Paesi. Ho voluto sottolinearlo con riferimento al Sistema informativo nazionale per la prevenzione perché il Testo unico lo individuò opportunamente come lo strumento fondamentale per politiche attive della sicurezza che hanno bisogno del presupposto di un adeguato e continuo monitoraggio, utile a verificare l'efficacia delle stesse politiche nei diversi segmenti e territori della nostra economia. I dati che l'INAIL ha presentato ieri sono utili nella misura in cui sono fortemente articolati e il Sistema informativo ci dovrà dare la possibilità di disporre di informazioni quanto più articolate possibile (per dimensioni d'impresa, per settori merceologici, per territorio), per capire come agire in modo specifico, in termini di prossimità, per la prevenzione di situazioni di pericolo per l'incolumità e la salute della persona e per svolgere funzioni di controllo il più possibile mirate.

Tra le altre attività che il Ministero del lavoro sta completando vi è l'effettuazione di una serie di confronti, formali e informali, in qualità di Ministero concertante, su alcuni dei decreti diretti ad identificare le «peculiarità esigenze» di determinati settori e attività. Tra di essi si segnalano le bozze, predisposte dai Ministeri rispettivamente competenti, relative alla pubblica istruzione e alle università e quelle relative alla Protezione civile. È stato poi pubblicato il codice dell'ordinamento militare, il quale reca al suo interno una specifica regolamentazione per il personale delle Forze armate della materia della salute e sicurezza sul lavoro, in attuazione del citato articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Abbiamo, inoltre, la stesura di una bozza molto avanzata di decreto per l'individuazione delle modalità per l'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro e dei criteri per l'abilitazione dei soggetti pubblici o privati legittimati a realizzare tali verifiche. Al riguardo, il Ministero ha provveduto a convocare due riunioni conclusive dell'*iter* di riferimento, in modo da completare i lavori *de quo* entro la fine del corrente mese di luglio. Infine, si segnala la definizione, dopo l'acquisizione del parere – favorevole ma vincolato all'accoglimento di tre emendamenti richiesti dai rappresentanti delle Regioni – da parte della Conferenza Stato-Regioni alla seduta del 29 aprile 2010 con i Ministeri delle infra-

strutture e della salute, del decreto per la regolamentazione del primo soccorso in ambito ferroviario, da approvare in Conferenza Stato-Regioni alla prima seduta utile.

Passiamo ora alle azioni dirette ad attuare la strategia di contrasto al fenomeno infortunistico. L'esistenza in concreto di un'efficace strategia di contrasto non passa solo attraverso il completamento – mediante la normazione di rango secondario – del quadro giuridico di riferimento, quanto anche per mezzo della realizzazione di una serie di azioni pubbliche e private dirette a migliorare la prevenzione e i livelli di tutela in tutti gli ambienti di lavoro. Per tale ragione, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta attivando ogni possibile sinergia con soggetti pubblici e privati per migliorare l'impatto delle rispettive attività in termini di efficacia.

In tale ottica si colloca, ad esempio, la definizione, con accordo in Conferenza Stato-Regioni del 20 novembre 2008, dei criteri di impiego e l'attivazione delle somme (pari a 50 milioni di euro) di cui all'articolo 11 del Testo unico, da destinare per attività promozionali della salute e sicurezza, tra le quali una campagna di comunicazione (per l'importo complessivo di 20 milioni di euro) sulla salute e sicurezza sul lavoro ed attività di formazione su base regionale (per complessivi 30 milioni di euro). Tali somme sono state regolarmente impegnate e sono a disposizione per le relative attività. In particolare, a ciascuna Regione è stato chiesto da parte del Ministero del lavoro, per ottenere l'erogazione del dovuto, di presentare un programma di attività formative coerenti con i contenuti dell'accordo e si è già provveduto, sempre da parte del Ministero del lavoro, ad erogare le somme alle Regioni adempienti. Quanto alla campagna di comunicazione, la Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la comunicazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha pubblicato un provvedimento per raccogliere le manifestazioni di interesse relative allo svolgimento della campagna, ha vagliato le relative risposte e sta seguendo la realizzazione delle attività di predisposizione degli *spot* e della campagna mediatica, che verrà completata in tempi brevi per la sua diffusione.

Con riferimento alle risorse stanziare per l'anno 2009 (pari a oltre 37 milioni di euro), è stato predisposto il decreto interministeriale con il quale ripartire i finanziamenti per attività promozionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro tra i seguenti tre temi: progetti di investimento in materia di salute e sicurezza per le piccole e medie imprese (5 milioni di euro); finanziamento di progetti formativi in materia (27 milioni di euro), dei quali oltre quattordici da impegnare in una campagna nazionale di formazione, le cui finalità e caratteristiche vengano definite con accordo tra le parti sociali, da recepire in un bando INAIL, e tredici da impegnare su base regionale; finanziamento di attività di istituti scolastici, universitari e di formazione dirette a inserire nei rispettivi programmi il tema della salute e sicurezza sul lavoro (5 milioni di euro). Il relativo documento è stato oggetto di discussione con Regioni e parti sociali nell'ambito della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro nelle riunioni di giugno e luglio 2009 ed ha ottenuto formalmente il parere

favorevole da parte dei Ministeri dell'economia e delle finanze e della pubblica istruzione. All'esito, il documento è stato inoltrato alla Conferenza Stato-Regioni per il prescritto parere, reso in forma positiva in data 5 novembre 2009, ed è stato vistato senza rilievi dalla Corte dei conti (presupposto per la concreta realizzazione delle attività di cui al provvedimento). Dal punto di vista contabile, tutte le risorse in oggetto sono state regolarmente impegnate e sono, quindi, totalmente disponibili per le rispettive attività.

Per provvedere alle relative erogazioni, sono in preparazione i bandi INAIL per il finanziamento di attività di cui ai suddetti primo e secondo punto (quanto a quest'ultimo, nel limite di 14 milioni di euro), ed è stata predisposta e firmata una Carta d'intenti tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca e l'INAIL perché, a partire dall'imminente inizio dell'anno scolastico, si proceda all'inserimento della salute e sicurezza nei programmi scolastici e universitari, come dispone l'articolo 11 del Testo unico. Tale atto individua, tra l'altro, il contesto di riferimento, in termini di obiettivi e contenuti, nell'ambito del quale avverrà il trasferimento della somma di 5 milioni di euro, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Ministero della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca.

L'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 11, comma 2, del Testo unico per l'anno 2010, pari a oltre 36 milioni di euro, è stato oggetto di ampio confronto nell'ambito di tre successive riunioni nell'anno 2010 della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro, all'esito delle quali è stata elaborata una bozza di decreto interministeriale che prevede il seguente utilizzo di fondi: 20 milioni di euro per il finanziamento di attività promozionali per le piccole e medie imprese, 15 dei quali relativi all'acquisto di attrezzature di lavoro rispettose delle previsioni comunitarie di riferimento e 5 da destinare al finanziamento dell'adozione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza da parte delle piccole e medie imprese; circa 11 milioni di euro per attività formative su base regionale, in continuità con le scelte operate per il 2008 e il 2009; 5 milioni di euro per il finanziamento di attività di istituti scolastici, universitari e di formazione dirette a inserire nei rispettivi programmi il tema della salute e sicurezza sul lavoro.

Al riguardo va segnalato che il provvedimento verrà inoltrato alla firma dei Ministri competenti una volta completata la procedura di «notifica» alla Commissione europea, resasi necessaria in ragione della scelta di destinare parte delle risorse ad attività di sostegno all'acquisto di attrezzature di lavoro, soggette alla normativa degli aiuti di Stato.

Per quanto concerne i prossimi scenari in materia, il completamento della riforma e la rilevanza delle attività di vigilanza di competenza del Ministero del lavoro, nell'immediato futuro è intenzione del Ministero procedere alle seguenti attività: definire compiutamente l'attivazione del sistema di governo, su base tripartita, delle attività in materia di salute e sicurezza sul lavoro che consenta l'individuazione di indirizzi di attività uniformi sul territorio nazionale, nel pieno rispetto delle competenze re-

gionali. Al riguardo, oltre a quanto già esposto sull'operatività della commissione consultiva, si segnala la costituzione, con decreto ministeriale del 26 maggio 2009, pubblicato in data 8 agosto sulla *Gazzetta Ufficiale*, del Comitato di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 81 del 2008. La riunione di insediamento di tale Comitato, presieduto dal Ministro della salute, onorevole Fazio, si è tenuta lo scorso 24 giugno, con prossima riunione prevista (per l'approvazione del regolamento) per il 22 luglio.

Altra attività è garantire la razionalizzazione ed il coordinamento degli interventi ispettivi su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo è rendere maggiormente valida la vigilanza, al fine di evitare che vi siano sovrapposizioni e duplicazioni tra i soggetti istituzionalmente a ciò deputati e di consentire a ciascuno di operare al meglio. Al riguardo, ci si limita a evidenziare che le attività dei comitati regionali di coordinamento, di cui all'articolo 7 del Testo unico, sono costantemente monitorate, quanto alla loro operatività nelle singole realtà regionali, attraverso i *report* delle Direzioni regionali del lavoro. Sempre al fine di migliorare il coordinamento tra soggetti istituzionalmente competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro sono stati anche promossi accordi operativi a livello territoriale, anche in settori diversi da quello – di competenza anche degli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – dell'edilizia. A tal proposito non solo stiamo migliorando la cooperazione tra le funzioni ispettive centrali del Ministero del lavoro e quelle degli enti previdenziali, ma stiamo ulteriormente rafforzando le attività ispettive centrali grazie a nuove ipotesi di collaborazione con l'Arma dei Carabinieri da un lato e con la Guardia di finanza dall'altro: tali forme di collaborazione sono già in corso di sperimentazione nell'attività ispettiva straordinaria delle quattro Regioni del Mezzogiorno che è dedicata soprattutto al sommerso totale in edilizia e in agricoltura. La collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, che già si realizza attraverso il Nucleo specializzato presso il Ministero del lavoro, si vorrebbe estendere ad un maggior impiego della cosiddetta territoriale; mi riferisco alle sedi territoriali dell'Arma che così diffusamente presidiano il territorio e che possono essere straordinariamente utili per individuare quelle situazioni di lavoro così integralmente prive di tutele da costituire un pericolo imminente per la salute delle persone, tanto più nelle tipologie di lavoro con forte manualità e con esposizione a sostanze nocive. Con la Guardia di finanza (abbiamo recentemente incontrato il nuovo Comandante generale) stiamo ipotizzando e già sperimentando nei territori del Mezzogiorno una collaborazione dedicata in particolare alla *intelligence* che deve precedere la selezione delle attività ispettive, dando priorità ancora una volta a quegli ambiti merceologici e territoriali nei quali il lavoro sommerso costituisce pericolo per la sicurezza e la salute delle persone. Stiamo ampliando la capacità di intervento e soprattutto di intelligenza degli obiettivi, anche dichiaratamente ipotizzando di fare meno ispezioni, ma per un obiettivo sostanzialistico, al fine cioè di superare lo storico approccio delle attività ispettive che è fondato su una indifferenziata categoria di irregolarità. Abbiamo invece voluto segmentare gli obiettivi ed individuare, con un conseguente aumento

del tempo impiegato nell'attività ispettiva, una priorità delle violazioni sostanziali che non possono essere messe sullo stesso piano delle violazioni formali, al fine di realizzare una sostenibile azione di contrasto.

Il caso dell'edilizia e dell'agricoltura (comprese le attività di caporalato) nelle regioni del Mezzogiorno è l'evidente scelta della priorità di un «peggio del peggio», cui non può non dedicarsi un'azione robusta e sostenibile, che vogliamo realizzare anche attraverso il concorso delle parti sociali, tanto più se queste ultime vorranno trasferire le esperienze positive maturate nel settore dell'edilizia da organismi bilaterali costituiti su base provinciale anche al settore dell'agricoltura, dove già si annoverano alcune esperienze in tal senso, che devono però essere generalizzate e sviluppate in particolare nelle zone in cui più debole è il controllo sociale e istituzionale (mi riferisco alle ben note aree del Mezzogiorno).

Si intende poi costruire, come previsto dall'articolo 27 del decreto legislativo n. 81 del 2008 e nell'ambito della Commissione consultiva, un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, che tenga conto della esperienza o delle competenze e conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati. In particolare, con riferimento alle attività in appalto che costituiscono una criticità in termini infortunistici, saranno introdotti strumenti in grado di valutare l'idoneità delle aziende utilizzando come parametro il rispetto delle norme di salute e sicurezza sul lavoro, considerato preferenziale anche per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica e di cui, quindi, usufruiranno solo le aziende «virtuose». Tale sistema, in vista della sua estensione in altri ambiti, inizierà ad operare nel settore edile per mezzo della istituzione di una «patente», strumento che utilizzerà un criterio certo e semplice (i punti patente) per la verifica della idoneità tecnico-professionale delle imprese o dei lavoratori autonomi edili, la quale verrà valutata tenendo conto di elementi quali la effettuazione delle attività di formazione e l'assenza di sanzioni da parte degli organi di vigilanza. L'innovativo strumento opererà per mezzo della attribuzione iniziale – in sede, appunto, di qualificazione dell'impresa – ad ogni azienda o lavoratore autonomo edile di un punteggio che ne misuri l'idoneità ed il cui azzeramento determini l'impossibilità per l'impresa o il lavoratore autonomo di operare nel settore. Al riguardo si segnala che il competente gruppo di lavoro presso la Commissione consultiva ha ampiamente discusso dei dati infortunistici riferiti ai diversi settori merceologici al fine di individuare quali possano essere i settori sui quali intervenire, delegando al Ministero del lavoro il compito di individuare, in prima battuta, i settori nei quali applicare il sistema di qualificazione disegnato dalla norma. Il confronto sul documento con il quale tale individuazione è stata effettuata dal Ministero del lavoro è stato iniziato nell'ambito del Comitato in data 20 luglio.

In ordine alla specifica richiesta avanzata dalla Commissione di ottenere informazioni relative alle attività di vigilanza di competenza del Ministero del lavoro, si evidenzia quanto di seguito, tratto dalle informazioni raccolte dalla competente Direzione generale della attività ispettiva. Nel

periodo compreso tra gennaio 2009 e maggio 2010 il numero di aziende ispezionate è stato pari a 53.931, riscontrando una percentuale di irregolarità pari al 51,11 per cento delle aziende ispezionate. Si riporta, di seguito nel documento, il dettaglio della distribuzione sul territorio delle azioni di vigilanza intraprese in edilizia nel periodo gennaio 2009-maggio 2010.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta è stata riscontrata la presenza di 20.576 lavoratori irregolari di cui: oltre il 43 per cento totalmente in nero, 1.180 lavoratori extracomunitari irregolari e 296 clandestini. I provvedimenti di sospensione adottati sono stati in totale 3.007 di cui: 2.949, pari al 98 per cento circa del totale, attengono alla «presenza di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro»; 58 provvedimenti di sospensione attengono alle «gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza».

Il numero esiguo di tale ultima ipotesi di sospensione è da ricercarsi nel fatto che, ai sensi del citato articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, «si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore o di una violazione accertata con sentenza definitiva, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole». Tale previsione impone pertanto la necessità, da parte degli organi di vigilanza, di disporre delle informazioni relative alle prescrizioni impartite nei 5 anni alle singole imprese tramite una banca dati che oggi non è ancora disponibile.

I provvedimenti di sospensione revocati sono stati 2.148, pari al 71,43 per cento dei provvedimenti di sospensione adottati. Anche in tal caso, il circa 30 per cento delle imprese che non regolarizzano e che pertanto rimangono impossibilitate a riprendere i lavori è rappresentato da «imprese-non imprese», costituite da sola manodopera, che viene direttamente assorbita dal committente che aveva impropriamente subappaltato l'attività.

Quanto alla suddivisione delle violazioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro relative all'attività svolta nell'anno 2009, si evidenzia che oltre la metà delle violazioni riscontrate dagli ispettori del lavoro sono correlate al rischio di «caduta dall'alto» e che il 15 per cento è relativo al rischio di «seppellimento e investimento». Infine, si segnala che il personale ispettivo in forza a questa amministrazione è costituito complessivamente da 3.859 unità, di cui 370 ispettori tecnici, 3.479 ispettori amministrativi e 380 Carabinieri.

Come ho già sottolineato a proposito del servizio ispettivo, l'attività di integrazione, che proseguirà ulteriormente anche attraverso l'uso di tecnologie, è in corso e confidiamo di raggiungere risultati sempre più significativi. Spero di poter portare presto a questa Commissione dati generali sull'attività di vigilanza che dimostrino un significativo salto qualitativo. Insisto sul fatto che sarà importante sviluppare il lavoro di *intelligence* (da questo punto di vista, la Guardia di finanza sarà molto utile a questo scopo), tramite l'incrocio di informazioni – tale attività è in corso con

l'Agenzia delle entrate, soprattutto a cura dell'INPS – in modo che sia possibile ottenere un riscontro di percentuali sempre maggiori di violazioni. Vorrei precisare che non si tratta di ottenere statistiche: ciò va puntualizzato perché qualche volta il mondo dell'informazione confonde il dato amministrativo con quello statistico. Quando, a monte dell'attività ispettiva, l'attività di selezione degli obiettivi (il lavoro di *intelligence*) è molto accurata, il dato amministrativo può consentire il riscontro di un'alta percentuale di violazioni; è già accaduto, ad esempio, di raggiungere percentuali del 98 per cento, non perché questo sia lo specchio della realtà produttiva o lavoristica italiana, ma piuttosto perché è stata svolta una valida attività ispettiva.

Considero davvero insolente la tesi di un commentatore che ha ipotizzato una riduzione della capacità ispettiva a causa della crisi, dal momento che è proprio nei periodi di crisi che abbiamo sottolineato l'importanza di concentrare l'attività ispettiva – permettetemi l'espressione – non sulle unghie da limare delle zanzare, ma sugli elefanti da cacciare nelle praterie. È proprio in un contesto di crisi che l'attività ispettiva deve rivolgersi alle zone a rischio dal punto di vista territoriale, merceologico e aziendale, in modo da concentrarsi sulle violazioni più sostanziali, che rappresentano un pericolo per l'incolumità delle persone.

PRESIDENTE. Signor Ministro, tengo a precisare che sul tema relativo all'assorbimento dell'IPSEMA e dell'ISPESL da parte dell'INAIL, non abbiamo mai avuto posizioni di non condivisione.

SACCONI, *ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Non facevo riferimento a questa Commissione.

PRESIDENTE. Si tratta di un tema che è stato oggetto di dibattito al nostro interno e dal quale è scaturito un ordine del giorno di cui le consegno una copia. Purtroppo, la richiesta del voto di fiducia da parte del Governo non ci ha permesso di approvarlo in Assemblea, come auspicavamo. Preciso che la Commissione bilancio, giunti alla mezzanotte dell'ultimo giorno utile, non ha più avuto tempo di esaminare gli ordini del giorno e pertanto non ha espresso al riguardo una valutazione negativa.

SACCONI, *ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Ho letto il testo e lo condivido nella sostanza.

PRESIDENTE. Ci tenevo a farlo presente perché tale ordine del giorno è frutto del lavoro dell'intera Commissione.

SACCONI, *ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Penso che la Commissione potrebbe anche avere la possibilità, una volta approvata definitivamente la legge di conversione del decreto-legge, di audire l'INAIL a questo proposito. Non c'è dubbio infatti che la volontà sia quella valo-

rizzare le competenze, le esperienze e le capacità di ricerca attraverso sinergie che si realizzano in un unico istituto.

DE LUCA (*PD*). In primo luogo desidero ringraziare il ministro Sacconi. Ritengo che il lavoro di questa Commissione, attraverso un continuo impegno in una materia molto complessa, sia servito a compiere alcuni passi avanti in materia. Vorrei che il Ministro approfondisse un punto sul quale tornerò in seguito. I dati trasmessi qualche giorno fa dall'INAIL, pur evidenziando un calo, indicano che nel 2009 vi sono stati circa 1.050 morti e circa 800.000 infortuni sul lavoro. Sono trascorsi ormai nove mesi da quando, il 21 ottobre 2009, presentammo in Aula la nostra relazione intermedia; il dibattito si concluse con l'approvazione all'unanimità da parte dell'Assemblea di una risoluzione relativa all'abolizione del massimo ribasso d'asta quale criterio per l'aggiudicazione degli appalti e subappalti. Al riguardo anche il Governo espresse la sua disponibilità. Abbiamo avuto altresì un confronto con la Commissione europea. Proprio nelle zone ad alto rischio in cui è presente la criminalità organizzata, le imprese, specialmente nel settore edile, tagliano i costi sulla sicurezza. Abbiamo verificato che, nonostante gli incentivi sul tema della sicurezza, le imprese continuano a risparmiare, nel momento dell'offerta, sulla sicurezza; di qui le tragedie che colpiscono il nostro Paese anche in queste ore. Ripeto, l'Aula votò all'unanimità la risoluzione. Qual è la risposta del Governo in proposito a tale impegno? Come tutti sappiamo, il 50 per cento delle morti bianche e degli incidenti sul lavoro si verifica nel settore dell'edilizia e con la nostra proposta, nonché mediante un processo, certamente complesso, di formazione e informazione, si potrebbe probabilmente ottenere una riduzione del numero di incidenti. In un Paese civile è assurdo che una persona esca di casa per andare a lavorare e non vi faccia più ritorno a causa dell'irresponsabilità di un imprenditore o di chi non ha compiuto il proprio dovere. Il Governo ha avviato un percorso e un confronto per tentare di rispondere positivamente alla nostra richiesta e all'impegno contenuto nella risoluzione?

Non ho difficoltà a riconoscere che sono stati fatti molti passi in avanti, ma penso che non siano sufficienti, dal momento che siamo indietro rispetto ad altri Paesi d'Europa. Dopo ogni tragedia sul lavoro si sostiene sempre che la responsabilità è delle istituzioni o dell'assenza dello Stato.

Se fornissimo allora una risposta più puntuale, anche sollecitando l'emanazione dei decreti ministeriali per l'attuazione del Testo unico, forse potremmo evitare molti di questi incidenti che purtroppo si verificano quotidianamente.

DONAGGIO (*PD*). Innanzitutto ringrazio il Ministro per la sua disponibilità. Pur riservandomi di leggere più attentamente la documentazione che ha depositato agli atti della Commissione, rimango dell'opinione, già espressa nella precedente audizione, che abbiamo accumulato un notevole ritardo nell'attuazione dei provvedimenti che avrebbero do-

vuto dare sostanza ed efficacia al Testo unico. In questi due anni abbiamo assistito a ricorrenti spostamenti di termini, proroghe e modifiche: un cambiamento sostanziale della normativa che risponde all'impostazione che il Ministro ha evidenziato sin dal suo insediamento e di cui non ha fatto mistero nelle Commissioni lavoro di Camera e Senato. Siamo dinanzi ad un approccio anche di natura culturale diverso da quello che aveva animato la stesura iniziale del Testo unico. Vedremo in che tempi verrà attuata la normativa; lo stato dall'arte – come ci ha detto il Ministro – è che vi sono bozze in fase avanzata. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha confermato la disponibilità a mantenere un rapporto continuativo con la Commissione in ordine alla realizzazione dei provvedimenti: le chiedo di confermare tale impegno ad aggiornare la Commissione e di formalizzarlo in maniera più definita.

Signor Ministro, nella giornata di ieri sono morte sette persone (di cui cinque operai), morti delle quali non è stata data notizia, di cui non si è parlato sui giornali; sette morti sul lavoro in un giorno, nei settori più diversi, sono tante. È una notizia preoccupante e non mi tranquillizza neanche il rapporto dell'INAIL, perché – e non è solo una mia impressione – il rallentamento della produzione nazionale, la caduta del prodotto interno lordo del 5 per cento, i milioni di cassintegrati fanno sì che molte persone oggi non lavorino più e ciò determina una minore esposizione al rischio e una minore probabilità di infortuni. Resta però alta la preoccupazione che se il nostro Paese dovesse riprendere a crescere, come tutti ci auguriamo, la tendenza, a situazione invariata, sarebbe quella di un innalzamento delle morti per infortuni e delle malattie sul lavoro. La riduzione non è, a mio avviso, un percorso virtuoso ma è il dato oggettivo del calo delle attività produttive nel nostro Paese.

Un altro aspetto che ci riguarda è l'impennata del 16 per cento delle malattie professionali. Infatti non c'è solo la morte traumatica sul lavoro, ma vi sono numerose malattie, legate all'ambiente di lavoro, i cui effetti sono differiti nel tempo e possono condurre al decesso.

Credo che il Governo abbia sbagliato a non fornire risposte adeguate sulla questione delle vittime dell'amianto già in sede di esame della manovra finanziaria, visto che nessuno degli emendamenti presentati in materia è stato accolto. Servirebbe una normativa atta a sanare la condizione di un numero consistente di lavoratori maggiormente esposti alle malattie professionali, che spesso nel tempo danno luogo a decessi, e alle morti sul lavoro. Trovo piuttosto grave che non si sia ancora intravista una soluzione per risolvere la questione delle vittime dell'amianto. Le chiedo quindi, signor Ministro, di fornirci delucidazioni in ordine alle direttive che sono state impartite dal Ministero agli uffici ispettivi centrali e periferici, per capire se con gli strumenti attuali si sia comunque incrementata l'attività ispettiva e in che modo.

In secondo luogo, vorrei richiamare la sua attenzione su una questione che è attualmente oggetto di esame presso la Commissione lavori pubblici del Senato, di cui faccio parte, in sede di esame del disegno di legge contro la corruzione della pubblica amministrazione (Atto Senato

n. 2156). Una parte di questo provvedimento riguarda il contratto d'opera e le modifiche al Testo unico sugli appalti. In quella sede si sta valutando in maniera condivisa l'opportunità di eliminare il criterio del massimo ribasso negli appalti. È un obiettivo raggiungibile visto che vi è un provvedimento in materia all'esame della Commissione competente.

Chiedo al Governo se intende sostenere questa iniziativa, considerato il fatto che sovente vengono inserite nei provvedimenti norme del tutto estranee ed eterogenee al contenuto dei medesimi. Questa è una misura utile, che potrebbe trovare spazio in un provvedimento già *in itinere* (che approderà in Aula questa settimana o la prossima) con una norma *ad hoc* che intervenga anche sul codice degli appalti. È opinione unanime condivisa, infatti, che il criterio del massimo ribasso determini tutta una serie di elementi di turbativa del mercato e sia una delle principali cause dell'abbassamento dei livelli di tutela della sicurezza sul lavoro, soprattutto nelle filiere di appalti e subappalti per via del frazionamento del lavoro. Questa potrebbe essere l'occasione per intervenire subito con una modifica del Codice degli appalti, abolendo definitivamente il criterio del massimo ribasso. È stato infatti il relatore dell'8ª Commissione (quindi non l'opposizione, ma la maggioranza) ad indirizzare, tra le osservazioni formulate dalla Commissione, una sollecitazione al Governo affinché sia superata tale modalità di assegnazione d'appalto ed invitando altresì il Governo a definire uno strumento diverso e più efficace per accertare la virtuosità delle imprese: infatti, tra le imprese virtuose se ne annidano alcune in cui prospera il mercato delle braccia, in cui – lei lo sa meglio di me – gli infortuni sul lavoro si spacciano per malattia e nessuno si presenta, soprattutto nel lavoro nero e sommerso, a denunciarli. È un problema che può indurre gravi e reiterate conseguenze. Abbiamo l'occasione per muoverci nella direzione giusta; non c'è bisogno del Testo unico, poiché vi è già un disegno di legge *in itinere* che prevede un intervento concreto nella direzione di limitare i fattori che abbassano le condizioni di tutela e permettono il ricorrente verificarsi di infortuni e morti sul lavoro.

Da questo punto di vista, la grande impresa è molto più strutturata, mentre è nell'impresa diffusa che si verifica più spesso questo genere di situazioni. Nella piccola e piccolissima impresa artigiana, molte volte è lo stesso imprenditore che incorre in simili incidenti, perché lavora a stretto contatto con i suoi collaboratori ed è parte integrante dell'organizzazione del lavoro della sua azienda. Essendo lui il primo ad abbassare le tutele per sé, il processo imitativo che ne consegue crea una condizione di abbassamento complessivo della percezione del pericolo. Credo, quindi, che l'introduzione di una norma che preveda la cancellazione dell'appalto al massimo ribasso andrebbe nella giusta direzione.

CARLONI (PD). Signor Presidente, ringrazio il Ministro per l'ampiezza del rapporto che ci ha presentato sul Testo unico, che avremo modo di approfondire. Mi limiterò a svolgere alcune brevi considerazioni. Innanzitutto condivido l'opportunità di non enfatizzare i dati che ci sono stati forniti recentemente dall'INAIL a proposito della riduzione delle

morti bianche e degli infortuni. Ciò non solo perché, come ha ricordato la senatrice Donaggio, si verificano ancora giornate nere come quella di ieri, ma anche perché riguardano pur sempre un contesto di crisi drammatica del nostro sistema di imprese. È necessario prevedere una strategia d'urto sui temi della sicurezza in un contesto di crisi tanto intensa come quella che attraversa l'Europa, l'Italia e, in particolare, il nostro Mezzogiorno. Ieri abbiamo ricevuto i dati SVIMEZ e conosciamo quelli di Confindustria: se non ricordo male, solo a marzo nel Sud abbiamo perduto circa 196.000 posti di lavoro e sappiamo quanto sia alto in alcuni settori – penso ad esempio all'edilizia – il prezzo di una crisi in cui lievitano in misura esponenziale le realtà del lavoro sommerso, nero ed illegale.

Una strategia d'urto e di aggressione a questa realtà trova certamente una risposta nelle iniziative di tipo ispettivo che il Ministro ci ha illustrato; allo stesso modo, è molto importante rafforzare l'utilizzo dell'Arma dei Carabinieri, che ha un radicamento sul territorio molto forte. Tali strategie sono importantissime, anche perché sviluppano la competenza delle nostre strutture di sicurezza, che già in passato hanno dato frutti molto positivi. Allo stesso modo, ritengo sia positiva, almeno al primo impatto, la proposta di una patente a punti per le imprese.

Ma tutto ciò non basta; c'è qualcosa in più che, secondo me, il Governo può e dovrebbe fare. Mi riferisco in particolare al lavoro nero, al sommerso e all'impatto che su tali fenomeni ha la realtà del lavoro dei migranti, la tratta degli esseri umani, il caporalato. La normativa di sicurezza o securitaria, come preferisco definirla, a questo proposito penso abbia degli effetti significativi sulla sicurezza. Qualche giorno fa ho partecipato a un incontro a Castel Volturno con lavoratori immigrati impiegati nel settore delle costruzioni. Un sindacalista di origine africana ha riferito il caso di un giovane che ha raccontato la sua esperienza al loro osservatorio. Tale giovane era caduto da un'impalcatura alta 25 metri (soltanto a causa della sua robustezza non era morto), ma era terrorizzato dall'idea di sporgere denuncia perché era scaduto il suo permesso di soggiorno e quindi, superati 6 mesi, correva il rischio di essere rimpatriato. Si tratta di casi abbastanza conosciuti perché a Castel Volturno come a Villa Litterno ci sono le piazze degli schiavi, luoghi in cui migliaia di persone ogni giorno vengono assoldate e dove l'intermediazione illegale è sotto gli occhi di tutti. Oltre all'intervento ispettivo e al lavoro delle forze dell'ordine, secondo me è molto urgente mettere mano alla normativa, prevedendo la possibilità di passare al rinnovo automatico, da 6 mesi a 24 mesi, del permesso di soggiorno per i lavoratori immigrati che in periodi di crisi perdono il lavoro. Diversamente, ci sfuggirà sempre una quantità crescente di infortuni e di lavoro nero e sommerso.

A proposito degli interventi ispettivi, se è vero che non ci sono stati dei tagli, a me sembra però che nella manovra recentemente approvata dal Senato e ora all'esame della Camera non ci sia traccia di investimenti in questo senso. Sui giornali di questa mattina ho visto che alla Camera viene sottolineato con molta enfasi un emendamento *bipartisan* sui trattamenti del nostro personale diplomatico; nulla da dire al riguardo, ma forse

potremmo ricercare un altro accordo *bipartisan* sul tema delle ispezioni per ottenere un segnale significativo in questa direzione.

Nell'audizione di qualche mese fa del ministro Gelmini in questa Commissione, venne annunciato ed enfatizzato un intervento sulla sicurezza molto consistente nell'ambito dell'edilizia scolastica. Se non ricordo male, si era parlato di 300 milioni di euro. Che fine hanno fatto queste risorse? Ho visto infatti che nel bilancio dello Stato non ve n'è più traccia.

NEROZZI (PD). Signor Presidente, ringrazio il Ministro per la sua presenza e per l'esposizione dettagliata. Esamineremo i dati che ci sono stati comunicati, ma l'aspetto che più ci interessa riguarda le proposte del sulla trasformazione del sistema ispettivo, sia attraverso un nuovo rapporto con i Carabinieri e la Guardia di finanza, sia attraverso una modifica del sistema ispettivo che il Ministro ci ha illustrato nell'introduzione. Vorrei sottolineare che i morti superano il migliaio e ogni giorno si aggiunge un altro incidente mortale; pertanto, non possiamo non accentuare la nostra iniziativa di pressione. È vero che viviamo una crisi economica pesantissima che incide sul lavoro nero, così come la cassa integrazione incide sul minor numero di ore lavorate. Tuttavia, grazie a tutto questo, vi è stato un calo degli infortuni mortali del 5 per cento: ciò significa che il Testo unico ha funzionato. Il dato è persino superiore, avendo espunto dal calcolo la percentuale dei lavoratori attualmente in cassa integrazione o che hanno perso l'occupazione. In assoluto vi è stata una riduzione degli incidenti mortali, così come vi era stata l'anno scorso. Questo è dovuto all'applicazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 (a dispetto dell'attuale Governo, se mi consente una nota polemica). È importante però continuare in questa direzione, perché vuol dire che la strada intrapresa porta a qualche risultato visibile, anche se non ancora sufficiente, giacché anche la morte di un solo lavoratore l'anno sarebbe comunque inaccettabile.

A tal proposito, signor Ministro, vorrei capire meglio, anche alla luce dei dati che ci ha fornito nel documento, la trasformazione subita dall'attività ispettiva, annunciandole che presto presenteremo un'interpellanza per portarla a conoscenza di alcuni dati in nostro possesso: più di un lavoratore ci ha riferito che il proprio direttore gli ha chiesto di smettere di fare ispezioni in questo periodo di crisi. Le sottoporremo in quell'occasione i dati relativi agli uffici e ai luoghi in cui ciò si è verificato. È ovvio che il Ministro non può controllare quello che succede ad Abbiategrasso o a Casalecchio di Reno, ma il fenomeno è più diffuso di quanto si immagini. Questo avviene oltretutto – come diceva la senatrice Carloni – in un contesto in cui non sono neanche aumentati gli ispettori.

SACCONI, ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Sono stati assunti nuovi ispettori recentemente.

NEROZZI (PD). Sono i posti banditi dal vecchio concorso.

SACCONI, ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.
Il concorso è vecchio, ma le assunzioni sono nuove.

NEROZZI (PD). Non vi sono state assunzioni nuove, oltre a quelle derivanti dai concorsi già banditi? Sono i posti banditi dal Governo precedente.

SACCONI, ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.
Dal precedente governo Berlusconi, anche se l'assunzione materiale è stata fatta dall'attuale.

NEROZZI (PD). In tutti i sistemi ispettivi vi è stata oggettivamente una riduzione di risorse, ovviamente determinata dai tagli orizzontali imposti dal Ministero dell'economia, ma vedremo quali saranno gli effetti del sistema che ci ha illustrato, che indubbiamente ha anche qualche elemento di grande interesse, specie per quanto concerne la cooperazione con l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza.

Restano da affrontare due questioni: la prima è già stata esposta dal senatore De Luca e dalla senatrice Donaggio e riguarda il sistema del massimo ribasso d'asta negli appalti e nei subappalti. Abbiamo appurato anche recentemente, in un caso doloroso, che si arriva fino al quinto subappalto, dove ovviamente il controllo viene a mancare, e questo si verifica anche nel caso di imprese molto qualificate, non stiamo parlando della piccola o piccolissima impresa. Il sistema deve essere monitorato con più attenzione, sia il sistema degli appalti al massimo ribasso, sia il sistema dei subappalti che può avere anche una sua logica, ma quando diventa così frazionato rischia di sottrarsi a qualsiasi genere di controllo. Ciò è quanto emerso da uno degli ultimi casi luttuosi verificatosi e che stiamo ancora esaminando. Questo è il punto che vorremmo affrontare insieme a lei per riflettere su eventuali proposte e iniziative da adottare.

La seconda questione riguarda il progetto di integrazione dell'ISPESL nell'INAIL. Lei, ministro Sacconi, è noto per essere sempre molto preciso e puntiglioso, ma mi preme evidenziare che noi non abbiamo mai ritenuto che non si dovesse procedere all'unificazione dell'ISPESL con l'INAIL. Eravamo mossi principalmente da due interessi, il primo dei quali era che si mantenessero le funzioni di ricerca dell'ISPESL e i relativi finanziamenti esterni (sia della Comunità europea che del privato) cui l'INAIL, per sua stessa natura, non poteva accedere. A tal proposito, immagino che si stia pensando anche ad eventuali modifiche ordinarie.

Il nostro secondo interesse non è il contratto in sé (da vecchio contrattualista ritengo che prima o poi il contratto dovrà essere unico, ma questa è un'altra questione; tra l'altro, il contratto dell'INAIL, per alcuni aspetti, è migliore di quello della ricerca), bensì che si riescano salvaguardare i contratti a termine dei ricercatori che sono collegati a commesse esterne, che non possono essere garantite per la loro natura di volatilità determinata anche dal settore privato. Si sarebbe potuta ipotizzare un'a-

genzia alla tedesca (che lei conosce bene), un dipartimento o una modifica ordinamentale dell'INAIL: l'importante sarebbe stato il risultato. Era questo il nostro principale interesse.

Ciò premesso, a noi piace la filosofia che ispira il decreto legislativo n. 81 e la solleciteremo, signor Ministro, a darle attuazione, anche perché produce dei risultati concreti. Occorre altresì approfondire la questione delle ispezioni. La sua proposta ha degli elementi di indubbio interesse, ma deve essere valutata attentamente (io già per principio non mi fido, ma mi fido ancor meno di un Ministro del lavoro che tratta così male la CGIL!).

SPADONI URBANI (*PdL*). Vorrei ringraziare il Ministro per la sua disponibilità e per la solerzia con la quale ci informa delle attività del Ministero, sia in Commissione lavoro che presso la sede odierna. È molto importante per la qualità della nostra attività politica mantenere vivo questo contatto.

Signor Ministro, richiamandomi alla questione dell'ISPESL, di cui ha parlato il collega Nerozzi, è vero che non è stato organizzato come dipartimento, ma sicuramente sarà organizzato in maniera tale da poter svolgere un lavoro utile. Non si può certo sostenere che prima svolgesse un lavoro eccezionale, laddove ritengo che all'interno di un struttura così grande e importante come l'INAIL possa essere più utile, a patto che possa beneficiare degli stessi finanziamenti europei e privati di cui ha fruito sinora per condurre l'attività di ricerca.

Per quanto riguarda il tema degli appalti al massimo ribasso d'asta, mi sembra di ricordare che tale meccanismo è stato introdotto con la prima legge Merloni, subito dopo Tangentopoli. Sarebbe interessante capire se prima della sua introduzione si registrassero meno incidenti sul lavoro. In un momento di crisi come l'attuale, sono dell'avviso che ritoccare tutta la normativa in materia di appalto non sia così opportuno, anche perché non sono sicura che sia questa norma a far registrare un aumento degli incidenti sul lavoro che, aspetto di cui mi rallegro, sono diminuiti. Sarò ripetitiva, ma credo che sia necessaria una sempre più ampia diffusione della cultura della sicurezza; facendo leva sul messaggio che non è accettabile andare a lavorare e morire si otterrebbero forse più risultati. Infatti, è vero che gli ispettori sono tanti, ma al contempo sono pochissimi rispetto alle reali esigenze. Non so quanto sia effettivamente utile fare ispezioni a campione; a mio avviso, servirebbe di più fare formazione all'interno dei cantieri e delle imprese. Si potrebbe iniziare, ad esempio, con l'evitare che in campagna i trattori siano condotti dagli anziani, gli stessi che una volta coltivavano la terra, perché è difficile che i giovani adesso lavorino in campagna. Nelle zone agricole mi capita spesso di veder girare di notte enormi trattori con le luci per lavorare la terra. Bisogna chiedersi che cosa si può fare per evitare che avvengano queste tipologie di incidenti sul lavoro.

Signor Ministro, prendo atto che molte funzioni sono ormai delegate alle Regioni e agli enti locali; non se ne può fare a meno. Ma lei è con-

vinto che le Regioni garantiranno le attività di formazione e di controllo? Ho ricoperto per 12 anni varie cariche nella mia Regione ed ho potuto constatare come ci si sia sempre limitati alla semplice commemorazione degli incidenti sul lavoro; tutto finiva lì. Penso pertanto che bisognerà controllare anche che le Regioni svolgano il loro compito. Bisogna sì decentrare (tra l'altro, le Regioni possono a loro volta delegare alcune funzioni ai Comuni), ma ognuno deve svolgere il proprio compito per perseguire il risultato e l'obiettivo che tutti vogliamo raggiungere. Non si può continuare ad accettare che delle persone muoiano per lavorare, anche se si sta determinando una riduzione del *trend*.

PRESIDENTE. Desidero intanto ringraziare i colleghi per i loro contributi. Vorrei sottoporle, signor Ministro, una breve riflessione. Non ritiene che sia possibile coinvolgere anche le forze della polizia municipale? Queste hanno una presenza molto strutturata nei Comuni e sul territorio, hanno delle specifiche competenze, e la stragrande maggioranza è composta da agenti di pubblica sicurezza dotati dei necessari mezzi di supporto.

Ritorno sul tema del massimo ribasso, poiché penso che il suo contrasto debba diventare una bandiera della nostra lotta. Come abbiamo verificato in alcune audizioni, oggi si arriva a ribassi persino del 60 per cento e anche oltre. Se nell'attività di progettazione – parlo dei calcoli esecutivi della progettazione – si arriva a simili ribassi è verosimile che ci sia minore attenzione e margini inferiori per ottenere alcune garanzie. È difficile immaginare che un lavoro dal costo, poniamo, di 100.000 euro possa essere aggiudicato a 30.000, considerato che si tratta di cifre lorde e che c'è bisogno dei tempi di lavorazione, di conoscenze e di approfondimento. Il discorso non riguarda tanto la crisi, ma le conseguenze che un simile fenomeno potrà produrre.

SACCONI, *ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Signor Presidente, in primo luogo mi soffermerò sul Testo unico. Vorrei ricordare che esso ha la sua robusta base nel testo predisposto dal sottoscritto nella precedente legislatura – vi prego di fare un confronto dei documenti – sia pure con una differenza, in tema di sanzioni, rispetto al testo successivamente varato. Tale aspetto è stato, come è noto, anche il frutto di una dialettica interna al Governo che l'ha prodotto, posto che i testi predisposti dal mio predecessore non erano esattamente quelli. Le posizioni dell'allora ministro Damiano e le mie erano sostanzialmente molto simili nei contenuti e nella dimensione delle sanzioni. Tra le modifiche apportate in seguito da questo Governo, ricordo in particolare l'introduzione della «patente a punti» per le imprese, che credo possa essere apprezzata. Si tratta del tentativo, soprattutto nel settore dell'edilizia, di pretendere una qualificazione, soggetta anche a un processo di possibile esaurimento, alle condizioni che ho prima ricordato, soprattutto per quell'area grigia rappresentata da attività autonome, da partite IVA che, come è noto, hanno spesso una caratteristica di lavoro fortemente subordinato e non sempre qualifi-

cato. A tal proposito, il riferimento è agli immigrati impiegati in questo ambito.

Tra le modifiche segnalò anche quella relativa al documento di valutazione del rischio, che deve tenere conto in modo particolare dei rapporti di lavoro a termine, per i quali la valutazione del rischio deve essere opportunamente tarata. Il Testo unico è il frutto di un percorso complesso che mi permetto di considerare largamente condiviso. Dobbiamo attuarlo ricordando come il diritto alla sicurezza sia solo in parte un diritto sanzionato e sanzionabile, poiché per molti aspetti è un diritto promozionale, la cui effettività deve essere affidata a politiche promozionali e quanto più possibile mirate nei diversi ambiti, e non solo indistinte.

I dati dell'INAIL sono utili e l'osservatorio sugli infortuni è in fondo la premessa del sistema che stiamo realizzando e che non è stato semplice avviare. Una volta che tale lavoro sarà completato, perché largamente condiviso con le parti sociali, sarà molto importante per orientare le attività promozionali e le politiche attive sulla sicurezza. I dati a disposizione sono utili nella misura in cui indicano una tendenza, come ha ricordato opportunamente il senatore Nerozzi, e ci dicono se abbiamo preso la strada giusta. Ma dobbiamo sapere questo per i diversi segmenti e non per l'aggregato, che offre una sintesi che non aiuta gli interventi specifici. I dati di ieri ci consentono di dire che in agricoltura, in edilizia e nel terziario la situazione si è leggermente modificata in senso positivo, ma in misura assai meno consistente che nell'industria. Certo, in quest'ultimo ambito è necessario tenere conto della caduta della produzione industriale e delle ore lavorate, ma rimane pur sempre un differenziale significativo che evidenzia come in alcuni settori merceologici esista uno zoccolo di infortuni più duro da scalfire.

Ripeto, occorrono politiche tarate rispetto ai diversi ambiti. I dati dell'osservatorio infortuni dell'INAIL sono stati depurati anche dalla componente della caduta delle ore lavorate. Il senatore Nerozzi, quando si è soffermato sulla riduzione della mortalità, non ha considerato il dato grezzo, ma quello depurato. Questo vale per gli infortuni mortali e per gli infortuni nel loro complesso. Occorre altresì considerare la comparazione internazionale, secondo la quale gli indici di frequenza italiani sono al di sotto della media europea. Ciò non significa che la situazione va bene così, ma ci consente di dare la giusta dimensione alle cose. Insisto sul fatto che occorre capire se ci si muove nella giusta direzione o se invece, anche alla luce di nuove dinamiche sociali, vi siano regressi, che fortunatamente, allo stato, non si sono manifestati.

Il tema dell'edilizia, proprio nella logica della segmentazione delle politiche, rimane fondamentale. Ho ricordato prima come, non a caso, la «patente a punti» sia maturata con riferimento all'edilizia, così come il DURC. Personalmente, sono molto favorevole al superamento del concetto del massimo ribasso d'asta. La senatrice Spadoni Urbani ne ha opportunamente ricordato la genesi e il contesto nel quale una certa retorica aveva condotto a soluzioni che non si sono rivelate tali. Oggi abbiamo inoltre un vincolo imposto dall'Europa. Per quanto mi riguarda, farò pre-

sente alla collegialità del Governo, e in particolare al collega che ha la primaria responsabilità in tale ambito, la posizione della Commissione, che condivido poiché permette una maggiore prevenzione rispetto a situazioni sregolate, nelle quali si manifesta maggiormente l'insicurezza fisica dei lavoratori.

Per quanto riguarda le malattie professionali, abbiamo già individuato la necessità di una comunicazione *ad hoc*: infatti, nel caso delle malattie professionali gli andamenti possono anche essere determinati dalla minore o maggiore propensione a segnalare determinate patologie e l'eventuale nesso causale con l'attività lavorativa, ma, anche ipotizzando una maggiore propensione a denunciare ipotetici nessi causali, quel segnale è certamente preoccupante. Dobbiamo ovviamente svolgere un'azione più mirata e – come deciso in sede di commissione consultiva – si è già adottata una politica di comunicazione a ciò specificamente dedicata.

Sulla manovra economica, vorrei soltanto ricordare che è correttiva e che non rappresenta il bilancio del prossimo anno. Si sono solo poste le premesse, ma è in occasione dell'esame dei documenti di bilancio e degli eventuali atti a questi collegati che si definirà completamente il bilancio del prossimo anno. C'è un quadro pressoché certo di esigenze che devono essere soddisfatte, ed è alla luce degli andamenti complessivi dei mercati finanziari, oltre che dello specifico andamento della nostra finanza pubblica, che saranno prese in autunno le decisioni.

Quanto al tema specifico dei lavoratori immigrati, si tratta di un argomento cui prestiamo grande attenzione. Costoro si dedicano soprattutto ad attività – come quella di edili, braccianti o badanti – che sono particolarmente esposte al rischio di rapporto di lavoro sommerso. In tutti questi ambiti stiamo svolgendo una robusta azione di contrasto (dirò poi dell'azione di vigilanza) e un'attività promozionale di emersione. Ho convocato le centrali cooperative proprio per chiedere loro di condividere una forte azione, relativa ai servizi di cura, volta ad organizzare questi mercati del lavoro particolari, confidando che, così come esse sono state storicamente protagoniste nell'emersione di lavori come il facchinaggio industriale, possano offrire reti di servizio utili all'emersione di lavori nei quali vi è bisogno, oltretutto, di qualificazione e di frequente rotazione, anche per quanto riguarda i datori di lavoro: incontro domanda-offerta, qualificazione e regolarità formale.

Comprendo l'osservazione che è stata fatta con riferimento ai tempi previsti dalla legge per la durata del permesso di soggiorno agli immigrati; recepisco il messaggio e mi riservo una valutazione collegiale sul punto. Al quesito inerente i finanziamenti per l'edilizia scolastica, invece, in questo momento non sono in grado di rispondere.

Infine, per quanto concerne l'attività di vigilanza, voglio essere molto chiaro. Vi fornirò i dati, ma per un volta sono assolutamente orgoglioso di come si stanno riorganizzando le attività ispettive. Abbiamo già ottenuto risultati molto significativi che vi riferirò e che ho già comunicato alle Commissioni lavoro (recentemente a quella della Camera dei deputati) circa l'impennata delle violazioni sostanziali rilevate dalle attività ispettive

in conseguenza della maxidirettiva emanata dal Ministero all'inizio di questa legislatura (vi fornirò il testo, se non è già a disposizione della Commissione), nella quale è stabilito quanto segue: le irregolarità non devono più essere considerate come un volume unico indistinto (perché tradizionalmente si faceva così) ma, anche ai fini della valutazione meritocratica delle attività ispettive, si deve riconoscere un punteggio superiore alle violazioni sostanziali; si devono incoraggiare quelle attività ispettive che non sono limitate alla fascia oraria tra le 8 e le 14, ma che sono più complesse e articolate e non espletate da singole unità, bensì con il supporto del nucleo dei Carabinieri. Queste attività ispettive devono essere finalizzate ad una vera e propria «tolleranza zero» nei confronti di quel peggio o di quel peggio del peggio che disgraziatamente esiste e che deve essere estrapolato e fatto oggetto di un'azione decisa.

Proprio oggi ho incontrato il Comandante generale della Guardia di finanza: è stato un incontro operativo, perché ho trovato, non solo grande disponibilità, ma altresì una convinta adesione a percorsi condivisi, anche sulla base dell'esperienza in corso nelle Regioni del Mezzogiorno. Vogliamo operare tanto in termini di ombrello sistemico nazionale, quanto in termini di collaborazione su base provinciale. È stato importante rafforzare il numero degli ispettori, come abbiamo continuato a fare recentemente, ed è stato importante integrare (seppure con qualche non secondaria fatica, che mi vede direttamente impegnato) le attività ispettive degli enti previdenziali, anche usando tecnologie utili all'incrocio delle informazioni, con la collaborazione con l'Agenzia delle entrate, la rinnovata collaborazione con l'Arma dei Carabinieri e la nuova collaborazione con la Guardia di finanza.

L'attività ispettiva deve essere indirizzata verso le peggiori forme di sfruttamento del lavoro, con metodologie che ho imparato proprio all'ILO, perché il tema – che possiamo definire odioso – del lavoro minorile è stato oggetto presso l'Organizzazione internazionale del lavoro di una convenzione *ad hoc* inerente quelle che sono state chiamate «*the worst forms of child labour*», al fine di estrapolare ed aggredire le forme peggiori di sfruttamento, nelle quali c'è un pericolo imminente per le persone. Un simile pericolo esiste nel caso di attività totalmente irregolari, prestate in cantieri irregolari o comunque in contesti di carattere economico-sociale particolarmente deboli: un peggio del peggio al quale dobbiamo dedicare una prioritaria attenzione.

Questa è l'azione che stiamo svolgendo: vi fornirò i numeri dell'impennata delle violazioni sostanziali, ma questo diverso approccio ha già prodotto un balzo in avanti nelle rilevazioni delle violazioni sostanziali. Come ho detto, si tratta di un'operazione che funzionerà e sarà sostenibile. Infatti, quando si conducono determinate azioni in certe aree (è stata citata un'area che è ancor peggiore di Rosarno e alla quale ovviamente viene prestata una particolarissima attenzione) il problema non è solo fare una buona azione di contrasto ma renderla sostenibile, cioè evitare che si ricreino le condizioni precedenti. Sono convinto che lavori dispersivi come quelli in agricoltura richiedano forme di intermediazione, tuttavia

dobbiamo colpire l'intermediazione illegale, talvolta addirittura della criminalità organizzata, come il caporalato, sostituendo ad essa anche un'intermediazione politico-sociale quale quella degli enti bilaterali che possono concorrere a governare i mercati del lavoro più dispersivi ed esposti (ciò accadeva, ad esempio, in edilizia), monitorando aspetti come l'incontro domanda-offerta, la formazione, la salute e la sicurezza.

Questa è la proposta che stiamo avanzando, rispetto alla quale vi fornirò maggiori dati e informazioni. Mi dichiaro anche disponibile ad incontri periodici in questa sede per monitorare assieme a voi l'evoluzione – e non l'involuzione, come mi auguro – della situazione.

PRESIDENTE. Anche alla luce di questo impegno la ringraziamo nuovamente, signor Ministro, per le sue preziose comunicazioni e per il dialogo che con lei non è mai stato difficile, bensì estremamente costruttivo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 16.