



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 61

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

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE  
E DEI TRASPORTI ALTERO MATTEOLI

66<sup>a</sup> seduta: mercoledì 3 novembre 2010

Presidenza del presidente TOFANI

**I N D I C E****Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Altero Matteoli**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 11, 14	
DE LUCA (PD) . . . . .	7	<i>MATTEOLI, ministro delle infrastrutture e dei trasporti . . . . . Pag. 4, 12, 13 e passim</i>
DE ANGELIS (FLI) . . . . .	9	
NEROZZI (PD) . . . . .	9, 13	
SPADONI URBANI (PdL) . . . . .	10, 13	

---

*Segle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.*

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

*Interviene il ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senatore Altero Matteoli, accompagnato dal consigliere Gerardo Mastrandrea, capo ufficio legislativo, e dal dottor Sebastiano Teramo, capo ufficio stampa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,30.*

#### **Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Altero Matteoli**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senatore Altero Matteoli.

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 altresì che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta.

Desidero ringraziare il signor Ministro per la sua disponibilità. Del resto, il tema che affronteremo oggi coinvolge vari aspetti, vari settori, vari Dicasteri. Abbiamo già avuto modo di parlarne con il ministro del lavoro Sacconi e discuterne oggi con il ministro Matteoli sicuramente ci consentirà di avere ulteriori elementi di riflessione sul tema della sicurezza del lavoro negli appalti e nei subappalti.

La nostra Commissione, signor Ministro, in questi anni, con lo svolgimento di vari sopralluoghi e di diverse audizioni, ha avuto modo di verificare la problematicità che, in relazione alla sicurezza del lavoro, emerge dal meccanismo degli appalti e, in modo particolare, da quello del massimo ribasso. Siamo perfettamente a conoscenza della presenza dei limiti derivanti dalla normativa comunitaria; ci auguriamo comunque che il problema venga affrontato e quindi risolto.

Già lo scorso anno la relazione annuale che la Commissione ha presentato all'Aula annoverava tra i diversi problemi quello degli appalti e della cosiddetta liberalizzazione del massimo ribasso, cui ovviamente si collegava tutta la problematica dei subappalti, sia di carattere verticale che di carattere orizzontale.

Il nostro obiettivo è essenzialmente coincidente con le finalità e le funzioni di questa Commissione d'inchiesta. Dall'attività che svolgiamo emerge però uno spaccato molto più ampio che io sono convinto si possa

in qualche modo affrontare per risolvere nel modo migliore i problemi, anche per dare risposte ai vari soggetti che abbiamo audito, parti sociali (datori di lavoro e lavoratori), organismi rappresentativi delle professioni e gli stessi magistrati.

L'attenzione c'è e ricordo che già l'anno scorso, in occasione della discussione in Aula della relazione annuale della Commissione, è stata approvata una specifica risoluzione che impegnava il Governo a porre attenzione a questo tema in particolare. Sappiamo che l'applicazione delle risoluzioni segue dei processi prestabiliti; dobbiamo però cercare quanto più è possibile di fare in modo che la stessa possa produrre delle risposte.

Nel ringraziarla ancora, signor Ministro, le do la parola.

*MATTEOLI, ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* Signor Presidente, a mio avviso occorre uno sforzo comune sia da parte dei Ministeri interessati e delle stazioni appaltanti che delle parti sociali, per provvedere in modo incisivo alla tutela del lavoro e alla lotta al lavoro sommerso ed irregolare.

Voglio ricordare che la sicurezza dei lavoratori è materia di elevata rilevanza sociale che trova fondamento nella Costituzione e nel diritto comunitario. Come significativo fattore di garanzia del diritto alla salute costituisce bene inderogabile e, in quanto tale, pertanto, spetta a noi tutti valutare e proporre efficaci modalità di intervento, tecniche e buone pratiche al fine di diffondere la cultura della sicurezza.

Fino a qualche tempo fa ci si limitava a valutare la sicurezza dei luoghi di lavoro con un approccio tecnico che indagava sulle disfunzioni operative, per poi adottare un approccio medico-legale che studiava le implicazioni sulla salute degli individui e l'impatto delle norme sugli stessi. Come rilevato dai lavori della Commissione, oggi, invece, l'approccio alla sicurezza non può che essere multidimensionale perché si devono tenere in considerazione tutti gli aspetti, sanitari, legali, sociali, culturali, economici e pedagogici. La sicurezza non è solo tutela della salute delle persone o di impatto delle norme sulle stesse, ma è anche costruzione di una cultura, della formazione, dei costi per il risarcimento delle vittime di infortuni, dell'organizzazione del lavoro e dell'analisi delle strategie di intervento.

Nel mondo dell'edilizia, come è noto, si registra il più alto numero di incidenti e di morti sul lavoro. Dagli ultimi dati INAIL emerge che quasi il 40 per cento dei morti sui luoghi di lavoro si verifica in questo comparto. Le costruzioni sono da sempre uno dei comparti a maggior rischio di infortunio e le problematiche di sicurezza sono più difficili da affrontare, soprattutto nel settore delle piccole e medie imprese che generalmente non possiedono un'organizzazione aziendale in grado di realizzare agevolmente la necessaria politica di prevenzione.

Condividendo il pensiero della Commissione, ritengo che per la riduzione del fenomeno, con riferimento al settore edilizio, sia necessario agire in diverse direzioni attraverso l'individuazione di misure progettuali, organizzative e tecniche tese all'innovazione tecnologica relativa al mi-

glioramento della sicurezza delle opere provvisionali ma anche ad un efficace controllo delle stesse opere provvisionali utilizzate.

Sappiamo che uno dei principali obiettivi della direttiva comunitaria sui cantieri temporanei e mobili, da cui è scaturito il Testo unico della sicurezza (decreto legislativo n. 81 del 2008), è evitare che i costi della sicurezza siano assoggettati al ribasso d'asta. Nei bandi di gara il costo della sicurezza deve essere indicato a parte e su di esso non deve essere praticato alcun ribasso. Non sempre le stazioni appaltanti stimano correttamente l'onere per la sicurezza o lo evidenziano.

Coerentemente a tali principi, nel Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006) è previsto che i costi della sicurezza, inseriti nel piano di sicurezza e coordinamento, siano evidenziati nei bandi di gara e non siano soggetti a ribasso d'asta; inoltre, su tali costi non sono ammesse le giustificazioni ai fini della valutazione dell'anomalia dell'offerta.

Evidenzio, inoltre, che le violazioni degli obblighi della sicurezza costituiscono un valido presupposto per avviare la risoluzione del contratto. Le stazioni appaltanti devono inoltre inviare all'Osservatorio dell'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici, per l'annotazione nel casellario informatico, copia di tutte le segnalazioni riguardanti le infrazioni in fatto di sicurezza prodotte dal coordinatore per la fase dell'esecuzione che siano seguite da risoluzione del contratto o anche dalla sola sospensione dei lavori. Tali annotazioni rilevano poi ai fini della partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento dei contratti pubblici.

Dopo questa breve ma doverosa premessa mi preme sottolineare che nel Codice dei contratti pubblici è di notevole rilevanza il concetto di congruità dell'offerta. Le stazioni appaltanti devono valutare che il valore economico dell'appalto sia adeguato e sufficiente, ossia congruo anche rispetto al costo del lavoro e della sicurezza. Ricordo che il Codice prevede che, quando un'offerta appare anormalmente bassa, la stazione appaltante è tenuta a richiedere all'offerente le giustificazioni che possono riguardare anche il costo del lavoro.

Il Codice stabilisce con chiarezza che non sono ammesse giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza indicati nella stima dei costi associata al piano di sicurezza e coordinamento.

La stazione appaltante, d'altra parte, nella valutazione dell'anomalia deve tenere conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori.

Il motivo per cui il legislatore chiede di valutare la congruità dell'offerta anche in riferimento ai costi della sicurezza è molto chiaro: non si possono affidare i lavori solo sulla base del ribasso proposto senza effettuare una valutazione di congruità dell'offerta stessa con riferimento ai costi sopportati dall'appaltatore per garantire la sicurezza del proprio personale.

Inoltre, se la stazione appaltante è tenuta ad indicare i costi della sicurezza nei bandi di gara, quale tipologia di costi della sicurezza deve es-

sere valutata ed indicata? Per quale tipologia di costi della sicurezza è richiesta la valutazione di congruità?

Ebbene, onorevoli colleghi, quando si parla di «costi relativi alla sicurezza» si fa riferimento a due tipi di costi: quelli necessari per eliminare i rischi da interferenze e quelli afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascuna impresa, cioè i cosiddetti rischi specifici dell'appaltatore. La stazione appaltante deve effettuare una stima solo dei primi, dandone indicazione nei bandi di gara, procedendo cioè ad una loro quantificazione sulla base delle misure individuate nei documenti di progetto. La stima dovrà essere congrua ed analitica e dovrà essere effettuata per singole voci e riferita ad elenchi prezzi *standard* o specializzati. Questi costi devono essere tenuti distinti dall'importo soggetto a ribasso d'asta in quanto rappresentano la quota da non assoggettare a ribasso. In fase di verifica dell'anomalia e, quindi, della congruità dell'offerta, tali costi non sono oggetto di alcuna verifica, essendo stati quantificati e valutati a monte dalla stazione appaltante ed essendo sottratti al confronto concorrenziale; pertanto, non sono oggetto di offerta da parte dell'appaltatore. Tali costi sono congrui per definizione.

La stazione appaltante dovrà invece valutare la congruità solo della quota di costi della sicurezza propri dell'appaltatore. Nell'offerta, quindi, l'appaltatore dovrà indicare i costi della sicurezza specifici afferenti all'esercizio dell'attività svolta dalla propria impresa e la stazione appaltante dovrà valutare la congruità dei costi indicati rispetto all'entità e alle caratteristiche del lavoro.

Questa breve analisi delle disposizioni legislative è utile per rappresentare che la problematica in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro è estremamente sentita dal legislatore che, sia con il recente Testo unico sulla sicurezza, sia con il Codice dei contratti pubblici, ha inteso affrontare e contrastare il triste fenomeno degli infortuni sul lavoro attraverso una chiara ed analitica disciplina fondata soprattutto su un sistema di prevenzione oltre che su un articolato sistema sanzionatorio. Tuttavia devo precisare che qualunque disciplina, per essere realmente efficace, necessita di un'attuazione puntuale, di controlli rigorosi e di un costante monitoraggio, anche al fine di prevenire i possibili problemi applicativi.

Pertanto, in ordine al fenomeno degli infortuni sul lavoro, è necessario intensificare le azioni di prevenzione, contrasto e vigilanza al fine di intensificare la lotta contro il lavoro sommerso ed irregolare, nonché lo sfruttamento del lavoro minorile, che tendono ad acuirsi nell'attuale fase di crisi economica ed occupazionale. A tal fine, è indispensabile un rafforzamento del coordinamento e della sinergia tra i diversi soggetti istituzionali competenti, sia a livello centrale che periferico, posto che la prevenzione ed il contrasto degli infortuni vedono la duplice competenza normativa dello Stato e delle Regioni in via concorrente per i profili della salute e per quelli della sicurezza sul lavoro. In effetti, i dati relativi agli infortuni sui luoghi di lavoro evidenziano la complessità del fenomeno, nel quale concorrono sia il comportamento dell'uomo, sia il mancato rispetto

della norma, sia la mancata adozione di dispositivi di sicurezza. Nella maggior parte dei casi, si tratta di incidenti di tipo ricorrente o ripetitivo, che quindi spesso potrebbero essere prevenuti. Dunque, ancora una volta, si rileva l'importanza della formazione e dell'informazione dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Con riferimento alle competenze del Ministero che ho l'onore di dirigere, ricordo che il Codice dei contratti pubblici è stato emanato al fine di recepire le direttive comunitarie in materia di appalti pubblici; pertanto, con la trasposizione nell'ordinamento italiano delle regole e dei principi contenuti nelle direttive stesse non si possono apportare modifiche contrastanti con quei principi (concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza) che le procedure dettate dalla normativa comunitaria tendono a garantire.

In particolare, le direttive indicano due criteri di aggiudicazione finalizzati alla selezione delle offerte – quello del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa – demandando alle stazioni appaltanti la scelta tra i due criteri. Conformemente, anche il Codice dei contratti pubblici, nel recepire le direttive europee, indica i due criteri di aggiudicazione lasciando le stazioni appaltanti libere di scegliere tra detti criteri, nel rispetto delle statuizioni della Corte di giustizia, la quale peraltro aveva dichiarato non conforme al diritto comunitario la cosiddetta legge Merloni nella parte in cui non consentiva alle amministrazioni aggiudicatrici di scegliere caso per caso tra il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Non credo, dunque, che l'obiettivo di una maggiore sicurezza sul lavoro possa trovare adeguata soluzione mediante un'ulteriore modifica del Codice dei contratti pubblici tesa ad eliminare o a limitare il ricorso al criterio del massimo ribasso quale parametro di selezione delle offerte nelle gare d'appalto, in favore di quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per evitare quel fenomeno deleterio per il quale l'abbattimento dei costi volto a garantire offerte più competitive si traduce spesso, da parte delle imprese più sleali e spregiudicate, in una riduzione delle spese per la sicurezza e quindi in un pericoloso abbassamento dei livelli di tutela dei lavoratori, oltre che in un peggioramento della qualità stessa dell'opera o della prestazione, si deve diffondere sempre più la cultura della sicurezza e mettere a punto un apparato sanzionatorio severo che colpisca le aziende che, incuranti del rispetto della tutela del lavoratore costituzionalmente garantito, si sottraggono ad investimenti nel settore della sicurezza e si pongono di fatto nelle condizioni di violare la normativa anti-*infortunistica*.

DE LUCA (*PD*). Ringrazio il Ministro per la relazione e per l'ulteriore contributo che ha voluto offrire ai nostri lavori su un aspetto che cerchiamo di affrontare da anni. Infatti, sebbene si registri un calo delle co-

siddette morti bianche e degli incidenti sul lavoro, le percentuali all'interno del nostro Paese restano purtroppo altissime.

Vorrei cogliere l'occasione per riproporre un argomento già sottolineato dal Presidente, ma contenuto anche nella relazione del Ministro e nelle stesse direttive europee. Con riferimento ad una certa tipologia di appalti e in particolare ai subappalti, mi domando se non sia il caso – ricordo in proposito che il 21 ottobre dello scorso anno l'Assemblea ha votato all'unanimità una specifica risoluzione al riguardo – di ottenere una deroga dall'Unione europea nell'applicazione del criterio del massimo ribasso d'asta, almeno per le Regioni d'Italia ad alto rischio di criminalità organizzata.

Infatti, indipendentemente dalla normativa e dagli indirizzi in materia di appalti, che necessitano comunque di un riordino normativo fra il livello centrale, le Regioni e il territorio, la stazione appaltante finisce sempre per operare dei tagli sulla sicurezza degli operai.

Nei miei interventi ricordo spesso un provvedimento legislativo territoriale della Regione Campania riguardante i lavori pubblici che prevedeva un incentivo per le imprese; il presidente Tofani me lo ha sentito ripetere più di una volta. Ebbene, nessuna impresa campana, partecipando ai bandi di gara per gli appalti, ha mai utilizzato tale incentivo.

Quindi, è certamente una questione di cultura, di formazione, ma ciò che avviene nel nostro Paese è davvero grave. C'è troppa leggerezza rispetto ad un fenomeno, la sicurezza dei lavoratori, la cui tutela rappresenta un segno di civiltà. Il lavoro che svolgiamo in questa Commissione, al di là del clima politico che si respira all'esterno, è da sempre caratterizzato da una piena sintonia di vedute tra i vari Gruppi parlamentari. Del resto, si tratta di una materia estremamente delicata e importante.

Mi chiedo se, attraverso l'impegno che il Governo si è già assunto, l'Europa possa dare una risposta alla questione del massimo ribasso che, a mio avviso, rappresenta il nodo cruciale.

Vorrei ricordare il drammatico sopralluogo alla DSM di Santa Maria Capua Vetere, effettuato dalla Commissione a seguito della morte di tre operai. Un incidente dovuto ad un comportamento estremamente superficiale e legato proprio al fatto che dietro l'appalto, vinto da una ditta, c'erano dieci subappalti affidati a varie piccole imprese.

Se potessimo incidere su questa situazione probabilmente registremmo una caduta verticale degli infortuni sul lavoro, che restano ancora troppi. Insisto su questo punto perché lo considero dirimente per uscire dall'attuale situazione. Del resto, a mio avviso, è possibile anche porre in essere una battaglia nei confronti dell'Europa, perché la direttiva europea non può essere intesa come un Vangelo. È evidente, infatti, che nelle zone nelle quali la criminalità organizzata (ndrangheta, mafia, camorra e sacra corona unita) agisce da padrona, controllando molte di queste imprese, si registra il maggior numero di morti e di incidenti, come abbiamo potuto verificare più volte.

Infine, sottolineo la necessità di un'azione sinergica di Esecutivo e Legislativo nei confronti di Confindustria. Forse l'associazionismo delle



imprese in questo settore dovrebbe porre maggiore attenzione agli indirizzi normativi posti in essere dal Governo con il decreto legislativo n. 81 del 2008 e con i provvedimenti successivi, perché solo un maggiore impegno in tale direzione può farci uscire dal dramma di civiltà che attraversa il nostro Paese.

DE ANGELIS (*FLI*). Desidero innanzi tutto ringraziare il Ministro per la relazione e quindi porre due domande. La prima riguarda specificamente il settore della scuola. «Il Sole 24 Ore» del 10 ottobre riporta la notizia di un progetto legislativo che il Governo starebbe portando avanti ad opera di tre Ministeri (infrastrutture, economia e pubblica istruzione) per la costituzione di una società per azioni che, viste le serie difficoltà del mondo della scuola sotto il profilo dell'infortunistica in generale e della messa in sicurezza degli edifici scolastici in particolare, dovrebbe sostituire lo Stato occupandosi degli interventi di ristrutturazione delle scuole.

Vorrei che il Ministro approfondisse questo argomento, confermando o meno se questa proposta legislativa è davvero uno dei punti dell'agenda del Governo.

L'altra questione è una sorta di proposta che intendo avanzare. In tutto questo tempo abbiamo svolto un notevole lavoro, di cui dobbiamo ringraziare soprattutto il Presidente, che ci ha portato ad analizzare anche i sistemi esistenti nei principali Paesi europei. Abbiamo constatato che spesso nel nostro sistema c'è un *deficit* di coordinamento e collaborazione tra tutti gli enti istituzionali che, a vario titolo, si occupano della tutela e della sicurezza del lavoro, sia a livello centrale che a livello locale.

In taluni casi rileviamo ancora sovrapposizioni e duplicazioni di competenze e quindi talune irrazionalità nel sistema di controllo. Vista l'esistenza di una crisi economica che comporta da parte delle ditte che si aggiudicano le gare la necessità di adottare forme di risparmio, vorrei sapere se non si ritenga utile ottimizzare le procedure adottando un unico modello standardizzato di verbale per tutti gli organismi di controllo, da applicare sia ai controlli preventivi che a quelli in corso di lavorazione. Attualmente detto controllo viene realizzato su un modello in bianco per cui ci si reca nei vari luoghi di lavoro e si analizza quello che accade.

Mi chiedo – e le chiedo – se la predisposizione di un unico modello standardizzato di verbale, affidata alla Commissione consultiva, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 81 del 2008, non rappresenti una soluzione utile.

NEROZZI (*PD*). Concordando con quanto detto sia dal Presidente che dal senatore De Luca, desidero sollevare una questione contenuta in entrambi gli interventi. Poiché abbiamo constatato che è possibile arrivare fino a 10 subappalti e che il meccanismo di controllo riguarda esclusivamente il primo appalto, al massimo il secondo, risulta estremamente difficile controllare l'intero ciclo.

D'altronde questo è avvenuto perché la normativa vigente in materia di appalti, come lei sa meglio di me, è conseguente a Tangentopoli e deriva dalla fretta e dalla necessità di dare una risposta a quel momento. Probabilmente non è una normativa perfetta, anzi, non lo è affatto, e un effetto che ha prodotto è la mancanza di controllo: spesso, infatti, il controllo non investe l'impresa appaltante oppure, se controllo c'è, si ferma al primo o al secondo grado.

Condivido quanto osservato dal collega De Luca, e cioè che bisogna responsabilizzare le associazioni delle imprese, ma faccio presente che, ad esempio, la responsabilizzazione dell'ANCE, associazione presente in diverse province italiane, arriva ai primi livelli. Probabilmente il sistema diffuso non è organizzato, e in alcuni casi si arriva anche al lavoro nero, e a questo punto sarebbe forse opportuno rivedere la normativa vigente e stabilire insieme, Parlamento e Ministero, nuovi limiti legislativi. Non è ammissibile che un lavoro venga affidato a otto, nove o dieci imprese subappaltatrici, così come abbiamo riscontrato negli ultimi due casi esaminati dalla Commissione, l'incidente di Capua e quello di Civitavecchia. Quindi, probabilmente la normativa necessita di correzioni che possiamo studiare insieme, proprio perché, essendo nata in un determinato periodo storico e con certe finalità, ha involontariamente prodotto effetti dirompenti – ad esempio, il massimo ribasso – che si sono rivelati molto distortivi, e non solo con riferimento all'aspetto della sicurezza. Le modifiche legislative si renderebbero quindi necessarie a fronte di uno stato di cose difficilmente controllabile.

Analogo intervento andrebbe poi fatto sul sistema dei controlli che dovrebbero essere aumentati. Si dovrebbe fare sempre di più perché quello che si fa non è mai abbastanza. Ma non è solo un problema di volontà: si pone anche un problema strutturale, qualcosa di più profondo che va rivisto.

SPADONI URBANI (*PdL*). Ringrazio a nome del Gruppo PdL il ministro Matteoli per essere venuto in Commissione ad illustrarci le proposte del Governo, quelle passate e quelle presenti, volte a controllare il fenomeno degli incidenti sui luoghi di lavoro nel settore edile e delle costruzioni.

Il Ministro del lavoro ci ha già informato dell'aumento del numero degli ispettori, mentre, lei, ministro Matteoli, ci ha fatto presente che bisogna attenersi alle direttive della comunità europea e che non è soggetto a ribasso quanto è stabilito a garanzia della sicurezza sul lavoro.

Le chiedo, quindi, se è possibile limitare il numero dei subappalti o se non sia il caso di obbligare al rispetto della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro anche chi opera in tutti i contratti di subappalto.

Se il problema è dato dal meccanismo del massimo ribasso, applicato dal 1992, da quando cioè è in vigore la legge Merloni, citata poc'anzi dal collega Nerozzi, dobbiamo anche ricordare che tale meccanismo per alcune amministrazioni pubbliche si rende indispensabile, anche se, indubbiamente, esso deve essere applicato con tutti i crismi e con tutto il rispetto delle regole vigenti. Forse, però, sarebbe opportuno rivedere anche

i prezzari delle gare d'appalto regionali. Sarà anche difficile creare un prezzario unico, perché le condizioni cambiano da Regione a Regione, è però un dato di fatto che gli stessi lavori in certe Regioni hanno un costo e in altre ne hanno un altro, creando questo addirittura una sorta di migrazione delle ditte da una Regione all'altra. Sarebbe quindi opportuna una centralizzazione dei costi, per quanto è possibile. Chiaramente le imprese appaltanti cercano di ottenere ogni anno una rivalutazione dei prezzi e se questo non viene fatto, la ditta aumenta comunque i prezzi e poi procede al ribasso.

In conclusione, signor Ministro, la ringrazio per la sua presenza e ringrazio anche il Presidente per il lavoro che svolge nella lotta a questa grave piaga che colpisce l'Italia più che altre Nazioni europee, anche perché il nostro Paese valuta aspetti che gli altri Paesi non esaminano ed il numero di incidenti che si registra in Italia è più elevato perché forse gli elementi del fenomeno in Italia vengono considerati nella loro totalità, cosa che non avviene negli altri Paesi.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al signor Ministro e ascoltare le sue riflessioni in merito ai temi affrontati nella mia breve introduzione e negli interventi dei colleghi, vorrei ancora una volta affrontare un aspetto che ritengo centrale.

Noi, signor Ministro, abbiamo continuamente rilevato che spesso negli infortuni, e in modo particolare in quelli mortali, sono coinvolti soggetti che hanno ricevuto lavori in subappalto; spesso sono gli stessi artigiani datori di lavoro che muoiono negli incidenti, in assenza di fenomeni di sfruttamento. Nei molti casi esaminati, infatti, non sono morti solo gli operai ma anche gli stessi datori di lavoro, artigiani titolari di una piccola impresa dotata di poche unità lavorative.

Abbiamo quindi rilevato anche questo tipo di problema. Non si tratta dunque di prendere in considerazione solo il dato territoriale, che peraltro sembra stia diventando secondario a fronte del fatto che le zone più a rischio sotto questo profilo non si concentrano solo nel Mezzogiorno ma sono ampiamente diffuse su tutto il territorio nazionale; credo, infatti, che la malavita organizzata abbia cominciato a seguire tipologie particolari di azione che esulano dal mero limite territoriale. Il problema, quindi, è più ampio. Ci è stato riferito – e tali affermazioni non sono state contraddette – che si prendono appalti (o, addirittura, attività di studio e di progetto) con il 60 per cento del ribasso e a volte con ribassi ancora più consistenti. È anche vero quanto ci ha riferito il signor Ministro, e cioè che il prezzo più basso va rapportato all'offerta economicamente più vantaggiosa. Spesso, però, si pone anche un problema di burocrazia e, da quanto abbiamo avuto modo di desumere, è un meccanismo difficile da capire.

Il Ministro ci ha giustamente ricordato che il costo riferito alla sicurezza non può essere suscettibile di decurtazioni o di menomazioni, però, di fatto, quando si opera in condizioni di ristrettezze economiche difficili

– sappiamo che a volte sono anche abbastanza ampi i riferimenti ai prezzi regionali – effettuare ribassi di questa entità crea problemi veri.

Ci chiediamo, quindi, se assieme alle garanzie di un libero mercato – elemento al quale, a prescindere dal dettato comunitario, credo nessuno sia contrario – sia possibile individuare anche ulteriori modalità che ci consentano di controllare anche l'ultima fase del processo che a volte sfugge a regole e normative anche molto avanzate di cui l'Italia è dotata, cosa di cui siamo orgogliosi. È questo un aspetto che la Commissione ha già preso in considerazione e ha rilevato anche lo scorso anno e che probabilmente ripeteremo anche nella relazione di quest'anno.

*MATTEOLI, ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* Ringrazio il Presidente ed i colleghi della Commissione.

Il senatore De Luca ha sollevato un problema sentito da tutti: è ancora troppo grave ciò che avviene nel nostro Paese. Questo è il dato che emerge, anche se negli ultimi tempi in questo settore il legislatore ha lavorato molto, e non lo dico per ascrivere meriti a questo Governo; mi riferisco, infatti, anche al Governo precedente, di colore diverso.

Sarebbe una bugia affermare che non sono state fatte leggi o modifiche delle stesse; probabilmente se ne sono fatte troppe e si è determinato un caos legislativo anziché una semplificazione. Comunque, il legislatore se ne è occupato molto spesso, anche se i risultati sono quelli noti a tutti noi.

Rispetto alla possibilità di ottenere dall'Europa una deroga nell'applicazione del massimo ribasso per le Regioni d'Italia più esposte alla criminalità organizzata, sottolineo che la Commissione europea è sempre restia a concedere deroghe di questo tipo. Comunque, anche se la ottenessimo, vorrei sapere come potremmo circoscrivere le zone ad alta criminalità e chi svolgerebbe un simile lavoro. Inoltre, risulterebbe un Paese «a macchia di leopardo», nel quale la situazione del Meridione apparirebbe molto marcata (anche sulla base di quanto ormai è nell'immaginario collettivo). Ho notato che i senatori hanno annuito di fronte ad alcune affermazioni del presidente Tofani, perché ormai al riguardo vi è un'idea diffusa. Ripeto, quindi, che diventa assai difficile identificare le zone.

Dunque, il combinato disposto dei vari interventi mi induce ad affermare che il problema riguarda i controlli, anche se magari potremo effettuare un'ulteriore semplificazione.

Il senatore De Angelis ha fatto riferimento al progetto del Governo relativo alla messa in sicurezza degli edifici scolastici. Si tratta di un interessante progetto legislativo, avviato dalla collega Gelmini, insieme ai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze. Infatti, poiché negli ultimi anni la sicurezza degli edifici scolastici ha destato qualche preoccupazione, lo Stato ha messo a disposizione alcune risorse finanziarie, che stiamo gestendo, ma che potrebbero non essere sufficienti. Quindi, il nostro Ministero è disposto ad esaminare questa proposta per cercare di emanare un provvedimento legislativo che possa

dare qualche assicurazione rispetto al serio problema della sicurezza degli edifici scolastici.

Il senatore De Angelis ha evidenziato anche il fatto che vi sono vari enti che si occupano della sicurezza del lavoro e che quindi vi sono sovrapposizioni e duplicazioni di competenze. Al riguardo sottolineo che sono favorevole all'introduzione di un modello unico di verbale ispettivo, anche se dobbiamo stare attenti alla polemica politica (della quale peraltro possiamo farci carico). Infatti, tutte le volte che affrontiamo simili problemi, e non solo in questo settore, vi è sempre qualcuno all'opposizione (di centro-sinistra se vi è un Governo di centro-destra e viceversa) che immagina vi sia la volontà di eliminare i controlli: questo è quanto si sente polemicamente affermare! In ogni caso, si potrebbe tentare di costituire un tavolo di lavoro dove maggioranza ed opposizione possano esaminare insieme le norme e le procedure. Peraltro, ritengo che la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro possa avanzare proposte di questo tipo e quindi sottoporle all'esame dei Ministeri competenti.

Sottolineo, poi, che quello degli appalti e dei subappalti è un problema che esiste ed è sempre esistito. Per quanto riguarda le modifiche legislative – mi rivolgo in particolare al senatore Nerozzi – ci siamo sempre attenuti al lavoro svolto con i funzionari ed i dirigenti del Ministero, ma anche con i rappresentanti dell'ANCE, con cui abbiamo aperto un tavolo permanente ed instaurato un confronto continuo.

Ritengo che molti incidenti siano dovuti al frazionamento delle imprese, ma in Italia è difficile mettere insieme *pool* di imprese. In ogni caso, non mi sento di poter attribuire una colpa solo alle imprese, perché vi sono vari motivi da prendere in esame.

Per quanto riguarda il massimo ribasso, la mia opinione – peraltro piuttosto condivisa – evidenzia una situazione molto grave. Ritengo – forse un po' malignamente – che quando si arriva ad un ribasso del 58-60 per cento le ipotesi siano due: la prima è che l'impresa sia disperata e, quindi, pur di ottenere un lavoro, offra un ribasso molto elevato; la seconda è che il progettista sia d'accordo con qualcuno e dunque alzi notevolmente l'importo del progetto sapendo che, anche con un forte ribasso, si rientra nei costi.

Si tratta di una considerazione personale che naturalmente non serve a risolvere il problema.

NEROZZI (PD). Vi è anche una terza ipotesi, cioè quella che si risparmia sul personale, sulla sicurezza e sui materiali.

MATTEOLI, ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Tutto ciò rientra sempre nella prima ipotesi, cioè è collegato alla disperazione delle imprese.

SPADONI URBANI (PdL). È un problema di controlli perché vi è un prezzario regionale.

*MATTEOLI, ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* È sempre un problema di controlli, ma per la nostra normativa il massimo ribasso rappresenta un falso problema giacché gli oneri per la sicurezza non sono comprimibili neanche nel subappalto. Ripeto, non sono mai comprimibili o quanto meno non dovrebbero mai esserlo.

Naturalmente si tratta di un problema molto serio. Anche il Capo dello Stato si è più volte soffermato sugli incidenti sul lavoro. Come membri dell'Esecutivo ma anche come semplici parlamentari, tutte le volte che apprendiamo la notizia di un grave incidente sul lavoro ci sentiamo inadeguati per non avere fatto tutto il possibile per evitarlo, analogamente a quanto accade per la sicurezza stradale: si fanno norme, si modifica il codice, ma quando alla fine dell'anno si fanno le statistiche e si registra una diminuzione del 5 per cento del numero dei morti, non possiamo sentirci soddisfatti del risultato, perché finché ci sarà anche un solo morto ci sentiremo in ogni caso colpevoli.

Comunque, sono disponibile a valutare nuove norme legislative, modifiche o miglioramenti e credo che la stessa disponibilità sia stata offerta anche dal collega Sacconi. Ritengo che questa Commissione, voluta dal Parlamento, possa rappresentare un punto di riferimento importante per individuare eventuali proposte al riguardo. Ribadisco la mia disponibilità a confrontarmi come Governo, tutte le volte che lo riterrete, nell'esame di proposte legislative che cerchino di individuare una soluzione.

*PRESIDENTE.* Signor Ministro, la ringraziamo per la relazione, per le risposte che cortesemente ha voluto fornire e soprattutto per la disponibilità offerta. Il nostro orientamento è proprio quello di seguire questo percorso: stiamo lavorando insieme per sottoporre all'Esecutivo, oltre che a tutto il Parlamento, iniziative che possano in qualche modo rappresentare una sintesi di culture politiche e quindi una risposta reale al problema.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 16,20.*



