



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 62

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

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE
NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

67^a seduta: mercoledì 10 novembre 2010

Presidenza del presidente TOFANI

I N D I C E**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)**

| | | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| PRESIDENTE | Pag. 3, 11, 12 e <i>passim</i> | <i>BUIA</i> | Pag. 5, 6, 12 e <i>passim</i> |
| DE ANGELIS (<i>FLI</i>) | 6, 10, 13 | | |
| DE LUCA (<i>PD</i>) | 10 | | |

Sigle 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.

Assiste alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, la collaboratrice dottoressa Francesca Costantini.

Intervengono, in rappresentanza dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), il dottor Gabriele Buia, Vice presidente per le relazioni industriali e affari sociali, l'ingegner Michele Tritto, Dirigente responsabile sicurezza delle costruzioni, la dottoressa Beatrice Sassi, Dirigente direzione relazioni industriali e la dottoressa Stefania Di Vecchio, Dirigente responsabile ufficio rapporti con il Parlamento.

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE).

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 sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta.

L'incontro odierno nasce da una problematica che questa Commissione da tempo sta cercando di portare il più possibile in evidenza, con l'auspicio che possa essere al meglio affrontata e risolta. Mi riferisco al problema della sicurezza sul lavoro negli appalti con riferimento all'attuale normativa e in modo particolare alla questione del criterio del massimo ribasso negli appalti, ma anche nei subappalti, sia nel settore pubblico che in quello privato e che possono essere di carattere verticale o orizzontale. Secondo la vigente normativa, nei vari passaggi i ribassi devono comunque garantire le poste relative alla sicurezza sul lavoro; tutto ciò però rischia di rimanere mera teoria, considerato che spesso abbiamo ribassi d'asta e subappalti con eccessi di riduzione rispetto all'iniziale costo dell'opera.

Vorrei fornire degli elementi affinché possiate inquadrare meglio la nostra attività. Già nella relazione dell'anno scorso abbiamo posto in evidenza questo problema; il Governo sta rispondendo con un tavolo tecnico presso il Ministero del lavoro e lo stesso ministro delle infrastrutture Matteoli ha voluto riservare a questo tema una particolare attenzione (mi riferisco all'audizione tenutasi la settimana scorsa).

In sostanza, al di là dei vincoli posti in materia dalle direttive comunitarie, che ci tengono un po' ingabbiati, e fermo restando il principio della libera concorrenza, vorremmo sapere se sulla base della vostra espe-

rienza, della vostra conoscenza e dei dati che avete a disposizione ritenete o meno che su questo tema si possano trovare nuovi e particolari accorgimenti tali da produrre effetti benefici. Mi riferisco in particolare alla garanzia che quanto previsto per la sicurezza sul lavoro non venga alterato in senso peggiorativo, ma anche alla effettiva possibilità che l'imprenditore, a fronte di ribassi che ad un profano possono apparire eccessivi, riesca a svolgere i lavori di cui è stato incaricato, vuoi a seguito di un appalto ad evidenza pubblica vuoi a seguito di una commessa di carattere privato. A nostro avviso, questi due elementi sono strettamente connessi, soprattutto in relazione ai temi che ci interessano. D'altra parte, ragionando in una prospettiva un po' più ampia, non possiamo non pensare anche alle problematiche di coloro che a causa di un portafoglio eccessivamente contenuto – per via di un forte ribasso o magari di una filiera di subappalti – alla fine si trovano a svolgere dei lavori con l'acqua alla gola. Dovrebbe essere interesse di tutti noi contenere queste distorsioni: ovviamente vostro, perché rappresentate una componente essenziale, ma anche nostro, per capire meglio cosa possiamo proporre a livello legislativo, posto che anche questa è la nostra funzione come Commissione d'inchiesta.

Questo ragionamento sui ribassi eccessivi non è legato solo alla realizzazione delle opere, ma anche ad un altro rilevante problema. Il ribasso infatti – mi riferisco soprattutto alle gare ad evidenza pubblica ma ciò vale anche per gli appalti nel settore privato – è legato ai costi che in genere ogni Regione definisce: vi sono punti di riferimento ben precisi, non si va alla cieca per stabilire quali sono i criteri secondo cui fissare i costi di un'opera. Ebbene, con ribassi del 50-60 per cento il problema si pone non solo per quanto attiene alla realizzazione delle opere ma anche per coloro i quali sono chiamati a progettarle. Anche questo è un aspetto importante, che ho avuto modo tra l'altro di verificare nei comuni della mia provincia. Accade che un comune emana un bando ad evidenza pubblica – perché per certi tipi di importi è obbligato a farlo – che prevede delle progettazioni e ci si trovi poi di fronte a ribassi del 65 per cento. Sono situazioni che fanno pensare. Se un'opera prevede un costo di 100.000 euro – tanto per fare un esempio – e si arriva poi ad acquisire quel lavoro (di progettazione in questo caso, ma è lo stesso per la realizzazione) a 35.000 euro, una parte dei quali devono essere versati per il pagamento delle imposte che comunque il soggetto deve sostenere, si corre il rischio che il progettista sia costretto ad eseguire un lavoro per 100.000 euro con un ricavo netto che non arriva neanche a 15.000. Per tutte queste considerazioni, vorremmo avere delle risposte volte ad ottenere una più attenta predisposizione sia delle progettazioni sia della realizzazione delle opere.

Sono queste le problematiche che ci stiamo ponendo. Ci è sembrato quindi opportuno, direi doveroso, sentire un'associazione importante come la vostra. Vi ringrazio per l'attenzione e cedo la parola al dottor Buia.

BUIA. Sono io che la ringrazio, signor Presidente, per averci dato modo di manifestare le nostre opinioni e le necessità specifiche del settore.

L'argomento di oggi, come da lei evidenziato, riguarda un tema per noi molto importante, strettamente legato al problema della sicurezza sul lavoro, posto che in questa caduta dei prezzi, le mancanze si ripercuotono sull'aspetto della sicurezza sul lavoro. È questa una tematica che sta molto a cuore alla nostra categoria. Siamo convinti che si debba fare di più, sicuramente. È un problema sociale che dobbiamo risolvere e ci stiamo dando da fare in questo senso, ottenendo anche dei risultati. Tali risultati indicano che la strada intrapresa è quella giusta, quindi non dobbiamo fermarci ma proseguire nella nostra azione perché su tematiche di questo tipo l'attenzione deve essere sempre molto alta.

Lei, signor Presidente, ha evidenziato ambedue i settori del mercato dell'edilizia, quello delle opere pubbliche e quello delle costruzioni private. Vorrei fin dall'inizio fare una netta distinzione fra questi due mondi poiché, anche se l'universo è unico, esistono delle diversità ben precise e concretizzabili. Siamo in presenza di un mercato pubblico normato da un Codice degli appalti che contempla determinate procedure di controllo; alludo, ad esempio, al fatto che la concessione in subappalto deve prevedere l'esistenza di contratti con i subappaltatori, nei limiti del 30 per cento, il deposito dei contratti presso le stazioni appaltanti.

Per quanto riguarda il mercato privato, sottolineo che questo rappresenta il 75 per cento dell'universo dell'edilizia. Questa parte di mercato necessita, secondo noi, di un'attenzione particolare; è in questo ramo, infatti, che si manifestano quelle anomalie che arrivano a distorcere l'intero mercato e le sue necessità. In questo settore, ci sono poche regole e trattandosi di una grossa fetta del mondo dell'edilizia, in esso si evidenziano in maniera ben precisa tutte le anomalie.

Vorrei pertanto sottolineare alcuni passaggi importanti. Non c'è limite al subappalto; non c'è definizione dei ribassi (perché il committente privato opera sul mercato come vuole), quindi, non c'è controllo della parte pubblica che possa essere in grado di determinare un percorso di correttezza anche nell'ambito della sicurezza; in poche parole, non c'è rispetto. Penso non ci sia nel mercato privato un'attenzione particolare al sistema degli appalti, anche perché il committente privato, quando non è un'istituzione, cerca sempre di ottimizzare al massimo il contratto di appalto: ottenere il massimo e spuntare il prezzo più basso diventa l'obiettivo perseguito e per fare questo non si tiene conto di parametri importanti.

Un'anomalia altrettanto rilevante che desidero sottolineare è la mancanza nel mercato privato di una netta distinzione fra le imprese. Stiamo chiedendo da tempo la qualificazione dell'impresa, aspetto per noi importante perché vogliamo far capire che l'impresa qualificata, avente i requisiti per essere definita tale, adotta processi di controllo della sicurezza e ha una struttura aziendale che le permette di verificare tutti i processi di cui deve essere responsabile. Oggi – voi lo sapete benissimo – è suffi-

ciente l'iscrizione alla Camera di commercio per operare nel mercato privato e ciò fa sì che un qualsiasi lavoratore autonomo possa acquisire appalti senza limiti di importo. Questa è una distorsione del sistema. Non possiamo pensare che l'edilizia proceda a due velocità: da una parte si chiede alle imprese di essere strutturate e dall'altra si lascia massima libertà a situazioni del genere, che hanno un peso molto importante in tema di sicurezza.

Vorrei altresì sottolineare il fatto che il lavoratore autonomo, il quale – ripeto – può acquisire appalti nel mercato privato senza limiti di importo, non ha neanche l'obbligo di formazione nella sicurezza; il lavoratore, cioè, non ha l'obbligo di formarsi né di capire cosa significhi sicurezza nel luogo di lavoro. Se a tutto ciò sommiamo il fatto che in questo settore si applica il massimo ribasso, per il quale non è previsto un limite né un parametro che dia indicazioni chiare sul limite congruo per eseguire un appalto, alla luce delle responsabilità che deve assumersi l'impresa e delle garanzie che l'impresa deve dare, possiamo pur dire che questo è un sistema ormai all'anarchia.

DE ANGELIS (*FLI*). Non esiste il principio dell'offerta anomala?

BUIA. Nel mercato privato non c'è possibilità di valutare l'offerta anomala. I problemi, quindi, esistono e vanno sicuramente evidenziati. Si tende ad assegnare al committente un ruolo importante, che lo diventa ancor di più nel mercato privato, quando – come recita il Testo unico – si richiede a costui di valutare se l'azienda cui si affida l'appalto è idonea o meno ad assumerlo e, conseguentemente, di verificare anche l'intero piano per la sicurezza e gli atti collegati alla normativa vigente in materia. Il committente privato non è pronto a rispondere a queste richieste; non ha gli elementi per capire se un piano per la sicurezza è ben fatto, se il ribasso è anomalo o meno, cosa succede a caduta nel cantiere. Il committente, infatti, fa tutt'altro e non ha competenza specifica in materia di appalto. A tal proposito, sarebbe opportuno che il coordinatore in fase di esecuzione prendesse in mano la situazione e si assumesse maggiori responsabilità, proprio perché il committente non è in grado di pianificare un controllo attento delle dinamiche del cantiere. Questo, a nostro avviso, è un aspetto importante.

Nel mercato pubblico, invece, deve essere evidenziata – come lei ha fatto, Presidente – l'anomalia del massimo ribasso. L'attuale sistema non ci soddisfa. Anche noi abbiamo detto che gradiremmo un diverso controllo dell'anomalia e nel documento che depositeremo agli atti segnaliamo la modalità con cui secondo noi è possibile effettuare il riscontro anche con riguardo ai costi della sicurezza. Ma è poi necessario che i sistemi siano applicati. Si crea infatti una distorsione per la quale la decisione dell'amministrazione pubblica assunta a seguito della valutazione delle anomalie da parte di un soggetto identificato come responsabile viene spesso impugnata; quando, cioè, si cerca di escludere un'impresa per la presenza di anomalie si avvia il contenzioso e viene chiamato in causa per le sue

valutazioni il responsabile del procedimento. Questo è un problema che deve essere affrontato.

Lei, signor Presidente, ha ben sottolineato l'importanza del ruolo dei progettisti, sia nella parte pubblica che in quella privata. La qualità del progetto, infatti, viene a decadere in presenza di ribassi molto consistenti che non consentono di ottimizzare né il progetto stesso, né i controlli dei piani per la sicurezza, né la loro integrazione. Si determina, alla fine, una catena che comporta anomalie di settore e problematiche inerenti alla sicurezza. Noi stiamo cercando di fare il massimo per creare una filiera di controllo nei cantieri in modo da monitorare tutte le imprese presenti evitando anomalie soprattutto nel settore della sicurezza. Nel mercato privato in particolare ci stiamo preoccupando di controllare i subappalti e la filiera di tutti gli operatori del cantiere, facendo lavorare i nostri enti bilaterali, le casse edili, i CPT e le scuole edili in sinergia con gli enti ispettivi, per arrivare alla definizione di un piano di intervento e di controllo dei cantieri sulla base di dati precisi e concreti; in tal modo sarebbe possibile concentrare le attività ispettive e dare modo agli ispettori – che sono pochi in confronto al numero di cantieri esistenti oggi in Italia – di valutare con attenzione le anomalie presenti nel mercato. Questo è possibile grazie ai dati delle casse edili che il nostro sistema di bilateralità già possiede.

Dovremmo chiedere alle istituzioni di intervenire sulle notifiche preliminari, con l'obbligatorietà di indicare la filiera ed anche i lavoratori autonomi, per quello che ho detto poco fa; così facendo, saremmo in grado di sapere esattamente cosa fa un'impresa nell'ambito di un cantiere. Siamo arrivati recentemente a sottoscrivere un avviso comune con le altre parti datoriali e le organizzazioni sindacali sulla congruità dei livelli di manodopera nei cantieri, stabilendo che un'opera edile deve avere una quantità minima di manodopera denunciata: se non ce l'ha vuol dire che il cantiere è anomalo, che non dimostra quello che deve dimostrare e deve essere considerato a rischio per quanto attiene alla sicurezza sul lavoro.

In sostanza, stiamo mettendo in gioco la nostra bilateralità, ci stiamo dando da fare e siamo già riusciti a dare dei segnali concreti. Solo un dato, per noi importantissimo: negli ultimi quattro anni il nostro sistema ha emesso circa sette milioni di DURC (documento unico di regolarità contributiva). Vuol dire che abbiamo rilasciato certificazione di regolarità contributiva per tutte le imprese, dando indicazioni chiare e precise su quella che è ormai la realtà. L'emersione è stata piuttosto alta, quindi abbiamo portato flussi di denaro anche nelle casse dello Stato. Si trattava di concorrenza sleale. Il problema è che nel mercato privato non c'è lo stesso sistema che esiste nel pubblico ed è molto più facile evadere ed eludere. Noi abbiamo messo a disposizione il nostro sistema per far sì che ci sia un controllo capillare, in accordo e coordinamento con gli organi istituzionali, e/o di ispezione, per cui sicuramente abbiamo fatto molto.

Oltre ad aver operato sul versante della congruità, stiamo lavorando con le organizzazioni sindacali per quanto attiene alla formazione. I nostri enti (abbiamo un costo elevato della manodopera perché abbiamo un costo

intrinseco di sostentamento e un costo di mantenimento di questi enti) stanno facendo molto nel campo della formazione. Si pensi alle 16 ore di corso per gli operai che entrano nel settore delle costruzioni. Per arginare il problema degli infortuni sul lavoro abbiamo previsto 16 ore di formazione sulla sicurezza preassuntiva: prima di entrare nei cantieri i lavoratori dell'edilizia sono obbligati a frequentare un corso di formazione sulla sicurezza. È un elemento importante. Stiamo facendo di tutto per arginare le anomalie. Queste partono sicuramente dal mancato controllo e dai ribassi eccessivi, ma se poi c'è scarsa istruzione e sensibilità sul tema della sicurezza ciò si ripercuote sulla percentuale degli infortuni. Pertanto, ci siamo autotassati, per lo più con il sistema sindacale, per dare delle risposte chiare in materia di formazione. Al contempo stiamo operando per sensibilizzare gli imprenditori, perché è chiaro che la cultura della sicurezza non la si apprende dalla sera alla mattina: stiamo facendo molto per migliorare la cultura dei nostri imprenditori e siamo convinti che riusciremo a portare rapidamente a definizione un miglior controllo di quello che è il tessuto complessivo, come abbiamo scritto nel contratto di lavoro.

Stiamo discutendo con serenità anche di qualificazione dell'impresa. Crediamo molto nella necessità di qualificare le imprese di costruzione. Come ho detto, nel sistema privato tutti possono diventare costruttori dalla sera alla mattina. Ma esistono norme importanti in materia, si deve dare garanzia del rispetto delle leggi. Non è possibile ipotizzare che una persona che fa tutt'altro mestiere e non ha alcuna formazione possa acquisire appalti nel mercato privato senza limiti di importo, perché ciò va a discapito di tutta la filiera. Su questo dobbiamo essere molto seri e concreti. Stiamo discutendo della tematica e stiamo studiando per proporre al Governo una definizione della patente a punti prevista nel Testo unico sulla sicurezza del lavoro che rappresenti anche momento di qualificazione. Ci sono Paesi europei dove oggi è molto più difficile che in Italia fare il costruttore edile e non perché non si voglia dare a tutti la possibilità di operare, di intraprendere, l'iniziativa è fatta salva. Ad esempio, in Bulgaria è molto più difficile fare il costruttore edile che in Italia; si richiedono requisiti molto chiari e precisi in termini di dotazioni, di competenze. Anche noi dobbiamo dare garanzie, dobbiamo dare sicurezza, dobbiamo garantire un modo di lavorare particolare. Le nostre costruzioni vengono fatte ancora con le mani, non lavoriamo con le macchine utensili: abbiamo bisogno di competenza, di professionalità. Il nostro deve essere un sistema monitorato a 360 gradi, nel senso che la filiera deve essere controllata fin dall'accesso al settore e deve dare garanzie di serietà professionale. Non possiamo pensare che a una persona che fa tutt'altro mestiere sia sufficiente iscriversi alla Camera di commercio per entrare nel nostro settore e concorrere a qualsiasi appalto, senza limiti di importo e senza requisiti particolari. Quindi ci stiamo mettendo in gioco, come dicevo, sulla patente a punti e sulla qualificazione. Siamo convinti che la patente a punti possa qualificare le imprese e garantire un maggiore *standard* di sicurezza; abbiamo bisogno però di un riconoscimento, di incentivazioni. Sono con-

vinto che gli incentivi, come è avvenuto per il risparmio energetico, possano essere la molla che fa scattare quell'attenzione particolare nell'imprenditore, quella mentalità volta ad essere più attento e preciso nel controllare la filiera. Anche perché alla fine è sempre l'imprenditore che ha la responsabilità degli infortuni sul lavoro. Chiederemo quindi al Governo di valutare con attenzione lo strumento della patente a punti, in modo che si tenga conto di una premialità se l'impresa è virtuosa e abbassa notevolmente i tassi di infortunio che vengono pubblicati dall'INAIL. Chiediamo di essere messi nelle condizioni di poter migliorare la nostra attenzione alla sicurezza in cambio di premialità all'imprenditore che si mette in gioco, che è virtuoso, che tutela l'attività d'impresa.

È chiaro che essere attenti sulla questione del massimo ribasso è una necessità. Nel nostro sistema, come lei ha detto, quando si arriva al 50 per cento di ribasso sulle opere si parla di opere pubbliche; nel mercato privato non si trova questo tipo di ribasso. Negli appalti di opere pubbliche ci sono certi principi, certi concetti legislativi, che devono essere evidenziati, con un'offerta che deve essere presentata in un certo modo. In una gara il 50 per cento di ribasso è indice di problemi a caduta che si possono evidenziare innanzitutto sulla qualità del lavoro. Sicuramente con ribassi del genere nessuno può pensare di avere qualità nelle lavorazioni; come pure possono esserci problemi sulla regolarità del lavoro e scarsità di controlli per quanto attiene alla sicurezza. Nel mercato delle opere pubbliche, ripeto, le norme ci sono: basta cercare di seguirle facendo scattare la soglia dell'anomalia a fronte di certi ribassi ed escludendo *a priori* e con dei meccanismi chiari l'azienda che li applica, perché oggi non è possibile ipotizzare ribassi del genere. Però, se dobbiamo essere così ferrei e concreti nel mercato delle opere pubbliche dobbiamo esserlo ancor di più nel mercato delle opere private: credetemi, il 75 per cento del mercato è privato e dobbiamo regolamentarlo; non è possibile operare a due velocità, in condizioni diverse.

Chiudo con un'indicazione sui lavoratori autonomi. Oggi fare il lavoratore autonomo vuol dire pagare circa 15 punti percentuali in meno sul sistema previdenziale. Oggi il lavoratore autonomo nel mercato privato può fare qualsiasi lavoro senza limiti di importo. Noi cerchiamo di mantenere gli operai qualificati formandoli continuamente nell'ambito delle nostre aziende. Tenete presente che, a causa della carenza di organico, al momento stiamo cercando personale all'estero e quando questo personale entra nelle nostre aziende tende a migrare verso il lavoro autonomo solo perché ha la possibilità di risparmiare, di eludere e a volte di evadere. Di fronte a questa realtà dobbiamo fare una riflessione seria su cosa vuol dire essere un lavoratore autonomo. Se per lavoratore autonomo intendiamo quella persona professionalmente valida che ha sempre caratterizzato la vita imprenditoriale, *nulla quaestio*, ma se quella del lavoratore autonomo è una strada per eludere, senza professionalità e senza obbligo di formazione sulla sicurezza, ottenendo peraltro risparmi nell'ambito del sistema previdenziale a danno del lavoratore dipendente, ciò rappresenta

una distorsione che va sanata. Non è più possibile, infatti, continuare a parlare di queste diversità nel nostro settore.

Credo di aver affrontato tutti gli aspetti e resto a vostra disposizione per ulteriori integrazioni.

DE ANGELIS (*FLI*). Ringrazio il vice presidente dell'ANCE per la dettagliata e interessante relazione. Lei ha fatto una lunga disamina in merito ai rapporti che l'ANCE ha nel settore privato. Vorrei però sapere qual è nel settore edile la percentuale di lavoro privato e quale quella di lavoro pubblico e quali discrasie individuate con maggiore incidenza nell'ambito degli appalti pubblici. Le chiedo altresì quali sono le difficoltà che si rilevano nello svolgimento dei lavori, se il problema del massimo ribasso incide anche in questo comparto e se le offerte anomale possono in qualche modo essere contrastate.

Vorrei poi fare una domanda che ho già posto al ministro Matteoli, perché è un tema questo che mi interessa anche per il lavoro che sto svolgendo all'interno della Commissione. «Il Sole 24 Ore» ha dato notizia – confermata per certi versi dal ministro Matteoli la settimana scorsa – dell'intenzione del Governo di costituire una società per azioni, la Scuola spa, che dovrebbe occuparsi della messa in sicurezza di tutte le scuole italiane. Vorrei sapere se avete notizie in merito e se siete stati voi a sollecitarne o ad ispirarne la costituzione.

DE LUCA (*PD*). Vorrei aggiungere alla relazione del vice presidente Buia alcune valutazioni che scaturiscono dal lavoro che questa Commissione sta conducendo con grande intensità su questo settore da diverse legislature.

Credo che un problema rilevante sia determinato dal ritardo culturale delle imprese sui temi della sicurezza. Un esempio concreto: nella Regione Campania alcuni incentivi che, con legge regionale, erano stati messi a disposizione delle imprese campane per realizzare interventi in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro sono rimasti completamente inutilizzati. Purtroppo certe iniziative sono sempre colte con un certo ritardo, come se la sicurezza fosse un fatto secondario.

Lo stesso problema si rileva per la questione del massimo ribasso, tant'è vero che nella relazione dello scorso anno indicammo la possibilità di ottenere degli aiuti da Bruxelles in favore di quelle aree del Paese, da individuare semmai con l'ANCE e con le forze sociali presenti sul territorio, ove è fortemente presente la criminalità organizzata e quindi il tema della sicurezza è all'ultimo posto nella scala delle priorità.

Le pongo poi la stessa domanda fatta dal senatore De Angelis in merito all'incidenza degli appalti pubblici e di quelli privati nell'intero settore edile.

La Commissione sta lavorando ad alcune proposte di carattere normativo sulla scia del decreto legislativo n. 81 del 2008, perché è ancora altissimo, drammatico e assurdo il numero degli incidenti e dei morti nel settore edile. Riterrei opportuno a tal proposito creare con l'ANCE un rap-

porto di collaborazione come quello già esistente con la mia Regione e con la mia provincia. La nostra intenzione, infatti, è anche quella di normare l'attività di indirizzo nel settore; diversamente diventa difficile uscire da questo vicolo cieco caratterizzato da molteplici aspetti: dal lavoro degli immigrati alla facilità nell'iscrizione alla camera di commercio per diventare impresa edile, come evidenziato dal vice presidente Buia.

Una maggiore forza del legislatore, ma anche dell'ANCE, forse potrebbe farci risalire questa tragica parabola che il nostro Paese sta vivendo. Sarebbe quindi auspicabile un'azione di raccordo non solo sotto il profilo legislativo – siamo qua per fare meglio – ma anche sotto il profilo della consapevolezza di chi riveste un certo ruolo in un settore delicato come quello dell'imprenditoria.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al vice presidente dell'ANCE per la replica, mi permetto di sottolineare un particolare aspetto emerso dalla sua relazione, ovvero l'esigenza di arginare quanto più possibile alcuni fenomeni, innanzitutto quello relativo alla definizione di impresa. Sarebbe opportuno ed utile, ai fini di un rapporto di collaborazione, avere da voi una memoria che contenga chiarimenti e indicazioni in merito, che noi accoglieremmo con particolare sensibilità, dal momento che conosciamo il lavoro che svolgete con le organizzazioni sindacali tramite gli organismi bilaterali.

Sarebbe importante che l'ANCE, in quanto organismo rappresentante dei costruttori ma anche e soprattutto perché confortato dalla presenza di questo sistema bilaterale di cui si avvale, ci fornisca indicazioni più precise. Noi siamo pronti ad uscire allo scoperto, non solo denunciando uno stato di cose che comunque ormai è noto, ma anche cercando di colmare dei vuoti legislativi con proposte che dovessero ritenersi valide. E allora, chi più delle persone che operano nel settore, che vivono il settore sia dal punto di vista dell'impresa che del lavoro, può aiutarci in tale obiettivo? Mi permetta quindi di richiederle questa memoria che potrà essere utile ai fini dell'elaborazione di un eventuale atto amministrativo o legislativo – quello poi lo valuteremo –, senza volontà alcuna di contrastare la libertà di intraprendere perché sicuramente non è questo il nostro obiettivo.

Gradiremmo inoltre, una vostra riflessione più circoscritta e mirata sulla questione dell'offerta anomala, non per quanto riguarda il settore privato, ove non esiste, nel senso che ognuno tratta come vuole, ma per il settore pubblico. Infatti in presenza di offerte anomale ci sono delle riflessioni che si debbono fare e sul tipo di anomalia e sul soggetto che l'ha prodotta, affinché si documenti come è possibile portare a termine quel lavoro di progettazione o di realizzazione di opere con ribassi che vanno al di là di quelle che sono le regole alle quali anche lei ci ha richiamato e di cui molto approfonditamente abbiamo parlato con il ministro Matteoli. Torniamo al discorso della progettazione. Ad esempio, accade che ci sia un'offerta anomala, che non si ritiene congrua perché un ribasso magari del 65 per cento è troppo; si chiedono le motivazioni – parlo dell'ente pubblico naturalmente – ai professionisti che hanno formulato l'offerta e

poi si stabilisce di ritenere questa offerta non più anomala ma congrua. Per quale motivo? Noi possiamo scrivere le leggi più belle del mondo ma poi si determinano questi fatti; e non sono mie invenzioni ma situazioni che conosco nel dettaglio. Allora dobbiamo in qualche modo colmare questo vuoto, altrimenti non se ne esce. Se è vero che va creata la condizione per cui l'offerta alla fine deve essere dimostrata non anomala, chi è che decide come, con quale criterio? Su questo vi chiederemo un ausilio, per le vostre competenze e perché da questo punto di vista, diciamolo pure, vi trovate sul fronte.

BUIA. Parto dalle ultime indicazioni. È chiaro che l'offerta anomala è sintomo di criticità. La dimostrazione dell'anomalia o meno dell'offerta è di difficile definizione, innanzitutto perché chiaramente quando un responsabile di procedimento si arroga il diritto di dire che un'offerta è anomala si espone ad una serie di possibili conseguenze. In alcuni casi, infatti, sono partiti dei contenziosi e ciò, oltre a provocare uno slittamento delle opere e lungaggini varie, espone il responsabile del procedimento, dobbiamo dircelo, a dei rischi. Per questo spesso di fronte all'offerta anomala, sulla base della semplice indicazione dell'impresa che l'ha ritenuta opportuna per una serie di motivi, si prende atto; come a dire: se vuoi fare quel lavoro al 60 per cento, arrangiati. Però se uno decide di portarsi a casa un rischio del genere è proprio quello il caso in cui le istituzioni devono essere molto attente ai controlli specifici: un ribasso del 50 o del 60 per cento vuol dire che si ipotizza di non fare qualcosa, o di non farlo secondo correttezza.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo: in questo modo rischiamo di girare ancora intorno al problema. Il responsabile del procedimento va tutelato, non va lasciato solo: questo è il punto. Vi è un soggetto che si deve addossare la responsabilità e le conseguenze di un'azione amministrativa di rivalsa: è pesante. Anche su questo, avete delle indicazioni da darci? L'aiuto che chiediamo è proprio questo.

BUIA. Nel documento consegnato agli uffici della Commissione abbiamo ipotizzato una migliore definizione dell'offerta anomala e come interagire.

PRESIDENTE. Grazie.

BUIA. Oltre a questo, ci sono altre forme previste nel Codice degli appalti, come l'offerta economicamente più vantaggiosa, che in certi casi lasciano all'impresa una fase propositiva, di indirizzo, di valutazione, di migioria del progetto, che la fa crescere anche sulla competitività; un'offerta non legata quindi ad un mero ribasso ma ad una collaborazione tra pubblico e privato dove si sottolinea di più la capacità dell'impresa di essere tale. Sicuramente questo è un elemento. In altri sistemi europei

quando vengono fatte delle valutazioni di anomalia si è molto chiari: quando uno è escluso è escluso, non ci sono possibilità alternative.

Lei ha parlato di definizione di impresa: è questo che a noi sta molto a cuore, capire la realtà e l'identità dell'impresa. Cos'è e cosa deve essere l'impresa di costruzioni oggi in Italia. Non è un discorso di protezionismo, è la volontà di definire ruoli, competenze e obblighi dell'impresa, cosa che attualmente non è statuita nel settore privato; infatti ci sono certe realtà che si definiscono imprese ma che nella pratica non lo sono, soprattutto nel mercato privato. Certi passaggi della mia illustrazione penso abbiano fatto capire che quello privato è in questo senso veramente un mercato non controllabile.

Mi è stato chiesto di definire un *quantum* del mercato privato: se il riferimento era alla quantità di opere, come ho detto all'inizio il mercato privato rappresenta il 75 per cento circa dell'universo delle costruzioni in Italia. Il 25 per cento è sulle opere pubbliche, il 75 per cento è sul mercato privato.

DE ANGELIS (*FLI*). Mi scusi se la interrompo. Dato che ha fornito questa percentuale, il problema diventa più nostro che vostro. Noi abbiamo verificato, nel corso dei sopralluoghi effettuati all'interno di grandi aziende private, che il meccanismo degli appalti interni alle grandi aziende – quindi parliamo del privato – può portare a storture, cioè a ribassi. Queste situazioni incidono poi su tutta la filiera del mercato del lavoro, anche a livello di sicurezza, per cui quel documento che vi chiedeva il Presidente può esserci molto utile per intervenire in sede parlamentare e chiedere miglioramenti dal punto di vista normativo. Dal punto di vista delle opere pubbliche è più difficile dare luogo ad anomalie perché sono previste formule matematiche a cui bisogna adeguarsi che includono anche il reddito di impresa, per cui nell'appalto pubblico fare offerte che vanno al di là di certe situazioni aziendali diventa più complicato. Quindi, questa problematica riguarda soprattutto il privato, ovvero il 75 per cento circa del vostro mercato. Collegato a questo c'è il problema relativo al concetto di impresa, che non riguarda solo l'ANCE ma tutti; l'inadeguatezza di un infermiere, di un commerciante o di qualsiasi altro soggetto operante in un dato contesto merceologico determina chiaramente un condizionamento per le forze sane, perché implica concorrenza sleale e tutta una serie di comportamenti distorsivi. Mettere però il recinto intorno al concetto di impresa diventa alquanto difficile se non si vuole imbrigliare la libera professione.

BUIA. Parto proprio da quest'ultima osservazione. Lungi da noi pensare di poter imbrigliare la libertà imprenditoriale. Noi siamo per la assoluta libertà di impresa che è il nostro motto e alla quale, quindi, siamo totalmente favorevoli. Non è questione di protezionismo. Sono temi che meritano attenzione perché la nostra azione, che ci consente di interagire con terzi, pubblici o privati, è anche finalizzata a indicare requisiti, a chiedere capacità di impresa e a dare garanzie. Devo però sottolineare che, per

dare garanzie e chiedere il rispetto delle regole, bisogna conoscere la normativa ed organizzarsi. Ma oggi in Italia fare impresa nel settore edile non è facilissimo, anche perché bisogna rispettare molte norme, da quelle sul lavoro a quelle sulla sicurezza. Oggi in Italia bisogna essere strutturati.

Ho già sottolineato l'anomalia secondo cui un lavoratore autonomo può fare impresa nel mercato privato a 360 gradi senza limiti di importo e senza limiti di acquisizione di appalto. È questo il grave problema che abbiamo e che è importante evidenziare. Non si vuole assolutamente ledere la figura del lavoratore autonomo, che è importante e rappresenta una risorsa per l'edilizia, sia ben chiaro. Ma se da un lato va tutelata l'immagine ed il ruolo del lavoratore autonomo, dall'altro occorre sottolineare che la distorsione di questa figura può portare nel mercato a situazioni anomale. Chi viene danneggiato da tutto questo sono i committenti, gli operatori privati o gli acquirenti di immobili. Vorrei ricordare che quando in Italia si verifica un problema, questo si ripercuote su tutta la categoria interessata, mentre è giusto non fare di tutta un'erba un fascio.

Sottolineiamo con forza che le norme e le regole devono essere rispettate e per far sì che tutti le rispettino con serietà dobbiamo essere sicuri che ciò accada; il mancato rispetto, infatti, porta a distorsioni del mercato e all'inosservanza delle regole di legalità e, soprattutto, di concorrenza. Le imprese che ho il piacere di rappresentare, infatti, non sono competitive nel mercato del privato che non è governato dalle stesse regole. Dobbiamo quindi essere necessariamente puntuali in questo senso. Tenga conto, Presidente, che nel mercato delle opere pubbliche esistono 34.000 imprese attestate SOA (società organismi di attestazione). L'attestazione SOA permette all'impresa di operare nel settore pubblico e ha sostituito alla vecchia iscrizione, anche se in passato le iscrizioni erano molte di più. È comunque un numero elevato rispetto al sistema europeo.

È chiaro, quindi, che il settore del mercato privato è quello di maggiore impatto e in questo senso stiamo lavorando per sostenere l'idea di un sistema di qualificazione dell'impresa; mi risulta che fosse stato depositato alla Camera dei deputati un progetto di legge sulla qualificazione di impresa il cui *iter* purtroppo è fermo da tempo. Cercheremo comunque di rilanciare questo sistema con lo strumento della patente a punti, che può diventare un momento di qualificazione dell'impresa.

Per quanto riguarda l'offerta anomala, Presidente, c'è un elemento aggiuntivo che può aiutare a valutare l'anomalia dell'offerta, ed è la congruità. Con l'avviso comune che abbiamo sottoscritto con le forze datoriali e sindacali abbiamo stabilito delle soglie minime di manodopera il cui raggiungimento deve essere dimostrato nei lavori sia pubblici che privati. Non c'è differenza tra costruire un immobile ad uso direzionale per un ente pubblico e costruirlo per un ente privato: le garanzie devono essere date in entrambi i casi e bisogna rispettare tutte le norme come, ad esempio, quelle antisismiche. Non deve esserci differenza su questi particolari passaggi; si tutela l'investimento pubblico, ed è giusto, perché bisogna avere riguardo per i soldi pubblici, ma questo non deve far sì che si for-

mino due corsie distinte in un settore unico perché ciò porta a distorsioni di mercato.

In ordine agli incentivi, senatore De Luca, noi crediamo molto a questa forma di sostegno per la nostra attività. Non conosco il caso specifico della sua Regione, comunque noi stiamo puntando sugli incentivi. Quando ho il piacere di confrontarmi con i miei colleghi li sprono ad essere attivi su questa tematica. Ricordo che quando furono stabiliti gli incentivi per il risparmio energetico, gli stanziamenti ipotizzati erano inferiori alle domande; ciò significa che c'è un'attenzione particolare a certe tematiche. Allo stesso modo chiederemo incentivi sulla virtuosità dell'impresa rispetto al tema degli infortuni sul lavoro. Vogliamo promuovere questo tipo di azione presso le nostre imprese e vogliamo anche abbattere il rischio INAIL perché se l'Istituto valuta un rischio inferiore pensiamo che si possa anche parlare di premialità a favore delle imprese che dimostrano virtuosità in questo ambito. Se incentiviamo le imprese in questo percorso sono convinto che esse presteranno maggiore attenzione anche all'utilizzo di tecnologia dedicata ad abbattere gli infortuni, che vada oltre gli obblighi di impresa. Dobbiamo quindi sensibilizzare con gli incentivi virtuosità che vanno oltre gli obblighi di legge. Così facendo, sono convinto che aumenteremo l'azione delle imprese in questo senso. È chiaro che oggi un imprenditore sano, onesto, competente ha tutto da perdere dal verificarsi di un infortunio sul lavoro di un suo dipendente. Non possiamo assolutamente permetterci che questo accada. È un problema sociale, è un problema di tutti. Stiamo lavorando tanto e sicuramente dobbiamo migliorare. Continuando su questa strada ritengo riusciremo a raggiungere l'obiettivo.

Come ho già detto nel mio intervento introduttivo, non abbiamo forme particolari di controllo sui ribassi nel mercato privato. Il settore delle opere pubbliche è governato dalla normativa che abbiamo già citato la quale stabilisce degli indicatori che abbiamo modificato e migliorato. Nel documento che ho depositato agli atti abbiamo inserito ulteriori proposte in materia. È chiaro però che nel mercato privato non c'è controllo. Questo dobbiamo dirlo con chiarezza. Non c'è controllo nella fase di progettazione architettonico-strutturale, non c'è controllo nella pianificazione della sicurezza, non c'è controllo nel ribasso finale del committente privato. Il problema del mercato privato è che anche le imprese che non hanno neanche un dipendente possono acquisire appalti subappaltando tutti i lavori ad altre imprese. Qual è il vantaggio di avere occupazione? Qual è il vantaggio di avere dipendenti formati e istruiti? Qual è il vantaggio di avere dipendenti e maestranze che lavorano sulla qualità del prodotto? La realtà è che dobbiamo ipotizzare che un'impresa di costruzione, oltre ad essere attrezzata e strutturata, deve essere anche dotata di un minimo di professionalità che la distingue dalle società di promozione immobiliare, le quali non hanno niente a che vedere con le imprese di costruzione.

Non conosco, infine la Scuola spa. Io non mi occupo direttamente di questo settore, però so che è in corso un piano di interventi di riqualifica-

zione del patrimonio scolastico italiano. A nostro avviso esiste una necessità di intervenire sul patrimonio scolastico italiano che merita una attenta e puntuale definizione di intervento, per far sì che con il finanziamento richiesto al Governo si possa intervenire in maniera specifica per evitare anomalie particolari che si sono già evidenziate nel nostro sistema.

PRESIDENTE. Su questo aspetto vi chiederei di farci avere una memoria. Il senatore De Angelis, che ha chiesto queste notizie e le ha chieste anche al ministro Matteoli come giustamente ha ricordato, coordina un gruppo di lavoro proprio su questo tema. Vorremmo quindi conoscere meglio tutte le iniziative in corso per poter essere anche noi parte attiva nel migliore modo possibile: pensare di mettere in sicurezza tutte le scuole d'Italia non può che essere per noi un elemento di grande soddisfazione.

BUIA. La soddisfazione riguarda anche il mondo delle costruzioni.

PRESIDENTE. Non mi resta che ringraziare i nostri ospiti per il loro prezioso contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 15,50.