



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 64

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

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'AUTORITÀ PER LA
VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI,
SERVIZI E FORNITURE (AVCP)

70^a seduta: mercoledì 15 dicembre 2010

Presidenza del presidente TOFANI

I N D I C E

**Audizione di rappresentanti dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori,
servizi e forniture (AVCP)**

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 7 e <i>passim</i>	BRIENZA	Pag. 4, 7
SPADONI URBANI (PdL)	7		

Sigle dei Gruppi parlamentari: CE 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 Francesca Costantini e il maresciallo capo Giovanni Maceroni.

Interviene, in rappresentanza dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), il professor Giuseppe Brienza, Presidente.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

Audizione di rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Comunico che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringraziamo il dottor Giuseppe Brienza, presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per la sua presenza.

Presidente Brienza, l'odierna audizione verte su di un tema centrale e «caldo», quello della sicurezza sul lavoro nel settore dei contratti pubblici, con particolare riguardo agli appalti, alla filiera dei subappalti e all'applicazione del criterio del massimo ribasso nell'aggiudicazione delle gare. Auspichiamo di ottenere dalla vostra Autorità, che in qualche modo rappresenta un osservatorio particolarmente privilegiato su questo tema, elementi di riflessione e di informazione che possano esserci utili sia in riferimento all'attuale normativa sia quale indicazione sull'azione che questa Commissione deve portare avanti, così da individuare in modo più chiaro il nostro percorso ed attuare un'azione di contrasto sull'aspetto del massimo ribasso (per quanto ci sarà possibile fare, dati i vincoli esistenti a livello comunitario e l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di bandire gare d'appalto ad evidenza pubblica).

Noi abbiamo riscontrato elementi di grande pericolosità e rischio per quanto riguarda le previsioni economico-finanziarie in riferimento alla sicurezza sui luoghi di lavoro, nonostante puntuali disposizioni vietino di assoggettare al massimo ribasso i costi che afferiscono alla sicurezza. Nel corso delle nostre audizioni abbiamo potuto appurare come tali previsioni, in teoria valide e condivisibili, nella prassi spesso non vengano ri-

spettate mettendo a repentaglio la sicurezza dei lavoratori. Siamo dunque interessati a conoscere il suo pensiero e possibilmente ad ottenere elementi che ci consentano di svolgere successive riflessioni.

BRIENZA. Presidente, ringrazio lei e la Commissione tutta per questa convocazione, per la verità da noi molto desiderata. Essendo stato senatore per dieci anni, comprendo bene come sovente la teoria vada a scontrarsi con una prassi che non corrisponde ad esigenze di operatività.

Da tempo l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici si sta interessando di queste problematiche. Le indagini da noi condotte hanno sempre riguardato lo stato di applicazione della normativa sulla sicurezza e, ovviamente, l'incidenza degli oneri finanziari nell'attuazione della stessa e in relazione all'importo dei lavori. Abbiamo svolto indagini sulla eventuale connessione tra i ribassi di aggiudicazione, la frequenza degli infortuni nelle lavorazioni in subappalto e le violazioni della normativa in materia accertate nel 2008 e nel 2009, così da disporre di un quadro di riferimento il più analitico possibile. Ultimamente sulla stampa c'è stata una polemica riguardante alcuni incidenti accaduti sui luoghi di lavoro, tendente a collegare in maniera diretta l'incidenza degli infortuni sul lavoro alla pratica del massimo ribasso. Ciò è vero in parte: in tutti gli appalti da noi esaminati, là dove si sono verificati ribassi anche al 50 per cento (episodi che gridano vendetta sotto il profilo della serietà dei comportamenti), formalmente le previsioni progettuali non andavano mai ad incidere sulle disponibilità relative alla sicurezza. È quando si passa al subappalto che la catena della sicurezza, che origina dall'appalto principale, si spezza. In sostanza, mentre il vincitore dell'appalto sottoscrive un contratto con il committente che prevede l'appostamento di somme per la sicurezza, nel contratto tra l'appaltatore ed i successivi subappaltatori detta clausola nell'80 per cento dei casi non viene più richiamata. Quindi il subappaltatore si sente legittimato ad operare come meglio ritiene, forte di una sorta di non perseguibilità.

Se lo desidera, Presidente, invierò alla Commissione una relazione dettagliata, contenente dati divisi per Regione e settore. Infatti, nel 2008 e nel 2009 abbiamo svolto specifiche indagini in materia di sicurezza sul lavoro ed inviato segnalazioni al Parlamento e al Governo ma, sfortunatamente, non abbiamo ricevuto alcun segnale di considerazione, e questo mi dispiace.

Il problema concreto riguarda la vigilanza, tant'è vero che ho scritto al ministro Sacconi, sottoponendogli tra l'altro uno *screening* (che probabilmente gli era sfuggito) relativo alla presenza degli ispettori sui cantieri. Infatti l'80 per cento degli incidenti si verifica in assenza del responsabile della sicurezza, ma a ciò va ad aggiungersi l'assenza di ispezioni da parte del Ministero sul lavoro.

Dai dati che invierò potrete comunque notare che nelle Regioni del Sud si registrano penalità per le imprese di gran lunga superiori a quelle del Nord. Il dato può apparire sconcertante, tanto più alla luce del pregiudizio che al Sud non si sappia lavorare e non si rispetti la legge. Ciò non è

assolutamente vero, anche perché essendovi una strana concentrazione di ispettori del lavoro al Sud, pur in presenza di poche imprese e cantieri, i controlli vengono ripetuti più volte, quindi vi è un costante monitoraggio. Al Nord, invece, dove il numero delle imprese e dei cantieri è aumentato in maniera esponenziale, gli ispettori sono meno della metà rispetto al Sud, di conseguenza molte realtà per anni non ricevono neppure un'ispezione. Questo dato mette in evidenza come, al di là dell'elemento contrattuale, manchi da parte della pubblica amministrazione un controllo concreto sull'applicazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro.

Altro aspetto che va sottolineato è la non completa cultura dei responsabili della pubblica amministrazione nell'esaminare i contratti, nel vigilare sulla loro applicazione e nel pretendere, in particolare in presenza del massimo ribasso, che in caso di eventuale subappalto la stazione appaltante eserciti effettivi controlli, ad esempio sull'applicazione del piano di sicurezza del cantiere e sulla redazione del DUVRI (documento unico di valutazione dei rischi interferenziali), che sovente nei contratti di subappalto non è previsto.

Possiamo dire che la normativa italiana è quasi perfetta, tuttavia la sua efficacia risiede nell'effettiva applicazione ed è qui che nasce il problema. Sarebbe necessaria la presenza di un soggetto titolato ad assumersi l'onere di un riscontro sul territorio che vada oltre il controllo operato dagli ispettori del Ministero del lavoro. Al riguardo il ministro Sacconi ci ha comunicato (dato che troverà riscontro nel tavolo tecnico che andremo ad istituire) che è stato bandito un concorso per l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori. Questa Commissione, Presidente, dovrebbe riferire al ministro Sacconi che un primo atto da compiere potrebbe essere quello di assegnare la maggior parte di questi ispettori al Nord, tenendo conto anche di una selezione su base qualitativa.

Vi è poi un'altra questione che riguarda le pubbliche amministrazioni. Pochi giorni fa si è svolto un convegno dei tecnici dei Comuni, al quale ho partecipato in qualità di Presidente dell'AVCP. La problematica più grave che è emersa concerne il fatto che nessun ente pubblico aggiorna i propri tecnici. I piccoli Comuni, che sono costretti a consorziarsi, hanno un solo tecnico, il quale è chiamato a redigere e a controllare il progetto, nonché ad essere responsabile dell'esecuzione dello stesso e quindi della sicurezza sul lavoro. Come potete capire, è umanamente impossibile che egli riesca a seguire i tre o quattro Comuni che si sono consorziati. Questo è un altro anello debole della catena.

Occorre poi fare una differenziazione tra le tipologie di incidenti. La maggior parte di questi, circa l'80 per cento, riguarda le cadute dall'alto, che tuttavia si verificano quasi sempre nel settore privato, su cui non abbiamo alcun potere di controllo. Nel settore pubblico gli incidenti sul lavoro, che dai dati analitici risultano essere in numero inferiore, si verificano per lo più negli appalti di servizi. L'attenzione del legislatore dovrebbe quindi essere rivolta ad introdurre un'espressa previsione normativa. Infatti il Codice dei contratti pubblici è stato esteso nel 2008 ai servizi e alle forniture, ma mentre per i lavori pubblici c'è una normativa

dettagliata che riguarda i controlli, non altrettanto avviene per i servizi. Come Autorità stiamo cercando di applicare in via analogica queste previsioni anche ai servizi con la difficoltà tuttavia, che lei Presidente ben capirà dall'alto della sua esperienza, che il provvedimento amministrativo di un'Autorità è facilmente impugnabile dinanzi a qualsiasi giudice, poiché non ha un substrato normativo che lo legittimi. Siamo riusciti a tamponare alcune situazioni, ma è una parte scoperta della normativa su cui si dovrebbe intervenire, modificando il Codice dei contratti pubblici nel senso di una più dettagliata disciplina sui servizi e sulle forniture.

Da ultimo, vorrei fornirvi un dato sulle infrazioni riscontrate negli ultimi due anni: 144 in Lombardia, 40 in Liguria, 41 in Puglia, 37 nel Lazio, 33 in Sardegna e 32 in Basilicata. Se si rapportano i dati della Basilicata con quelli della Lombardia, tenendo conto del numero di abitanti (circa 500.000 nella prima, circa 10 milioni nella seconda) e del numero di imprese (poche decine in Basilicata, centinaia in Lombardia), risulta strano che in Basilicata si siano registrate 32 infrazioni e in Lombardia appena 144. La lettura di questo dato statistico dà un'idea esatta di come sia scompensata la vigilanza e l'organizzazione della pubblica amministrazione nell'applicazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro. Il problema più grave è quello dei lavori privati, sui quali non c'è alcuna possibilità di intervento. Tutto questo si risolve in un atteggiamento da parte delle stazioni appaltanti di totale appiattimento sullo stato dell'arte, per paura che si blocchi l'appalto o vi sia un ricorso da parte delle imprese. C'è poi il problema di una progettualità inefficace, che fa sì che subito dopo aver firmato un contratto di esecuzione dei lavori le imprese facciano osservazioni sul progetto chiedendo una revisione e un aumento dello stanziamento di fondi, modificando l'appalto iniziale. La non completa competenza da parte della pubblica amministrazione nell'esaminare il progetto iniziale porta a queste sfasature, per cui i costi iniziali di un progetto finiscono col lievitare, quasi sempre a scapito della sicurezza.

Come già detto, invierò la relazione dettagliata di un'indagine che abbiamo svolto, dalla quale potrete costatare come nel settore pubblico si sia registrata negli ultimi anni una diminuzione degli incidenti sul lavoro, che sono passati dall'1,9 al 1,7: è un dato poco significativo, ma rappresenta comunque una tendenza che può essere indicativa se ci si organizza in modo diverso sotto il profilo del controllo e della vigilanza.

PRESIDENTE. Desidero anzitutto ringraziarla, Presidente, per gli elementi di riflessione che ci ha fornito, talmente complessi ed importanti che le saremo grati se ci invierà ulteriore documentazione in proposito.

Lei rappresenta una fonte autorevole, per noi molto significativa, ed ha consolidato alcune nostre intuizioni o perlomeno alcune nostre conoscenze, elaborate in base all'attività d'inchiesta che svolgiamo. Mi riferisco a quegli aspetti che rappresentano un *vulnus*, spesso non visibile o volutamente non visibile, nei passaggi del subappalto, con la premessa di un appalto ad un ribasso «incomprensibile», per usare un eufemismo. Su questi aspetti la nostra Commissione intende lavorare in maniera approfon-

dita, poiché si tratta di dati ripetutamente emersi nel corso delle audizioni svolte e dei sopralluoghi effettuati dove si sono determinati infortuni mortali. Spesso si trattava di aziende multinazionali che subappaltavano le attività operative di servizio (e bisognerebbe capire cosa si intenda con il termine «servizio»). Comunque ci siamo resi conto che occorre prestare attenzione soprattutto alla fase del subappalto. Ad esempio, nel recente infortunio mortale avvenuto a Capua le due ditte subappaltanti, che dovevano verificare delle microperdite in un silos, non avevano mai dialogato tra loro, al punto che una di esse ha fornito del gas (non solo elio, molto volatile, ma anche azoto) che, di fatto, ha creato un'assenza di ossigeno non conosciuta dall'altra ditta, per cui all'interno di quella cisterna sono morte 3 persone. Ebbene, nel corso dell'audizione da noi svolta le due ditte discutevano tra loro sostenendo ognuna di avere certi obblighi e non altri. Questo è un problema di cui ci siamo molto interessati e quindi le saremmo grati per qualsiasi ulteriore informazione potrà fornirci in proposito.

BRIENZA. Con riguardo ai subappalti si sta verificando un altro fenomeno molto grave per l'istituto dell'avvalimento, voluto dalla Commissione europea, che sta determinando casi di inserimento di ditte straniere non qualificate. Ad esempio, abbiamo bloccato una gara in Valle d'Aosta in cui il committente aveva affidato un subappalto ad una ditta cinese. Tutti sappiamo quale sia la realtà di queste imprese, sovente causa di incidenti sul lavoro, che ovviamente non riguardano lavoratori italiani. In proposito farò avere alla Commissione una nota.

Infine, ribadisco l'opportunità di prevedere la competenza specifica di una Autorità o di un altro soggetto terzo a vigilare sulla stipula del contratto iniziale e soprattutto sui successivi contratti di subappalto.

PRESIDENTE. Presidente Brienza, la ringraziamo per i dati che ci fornirà e per l'inizio di questa collaborazione, da noi molto apprezzata dal momento che le informazioni che ci ha fornito sono state preziosissime.

SPADONI URBANI (PdL). Presidente Brienza, nell'ultima parte del suo intervento, lei ha parlato della necessità di intervenire sui capitolati di appalto relativamente ai subappalti e di esercitare controlli. Nel capitolato d'appalto, tuttavia, può essere scritto che non è ammesso il subappalto, oppure che i costi relativi alla sicurezza non possono essere oggetto di ribasso, previsione questa che ci mette al riparo circa il rispetto della legge.

BRIENZA. Senatrice Spadoni Urbani, i bandi già prevedono che non vi possa essere alcuna limitazione o riduzione delle somme previste per la sicurezza sul lavoro. Il vero problema origina quando dall'appalto si passa al subappalto. Bisognerebbe che la stazione appaltante avesse titolo per controllare il contratto di subappalto, per verificare che i costi per la sicurezza siano stati previsti e, quindi, per attivare il controllo sul subappalta-

tore. Infatti, tutti gli incidenti verificatisi con i subappalti sono avvenuti proprio perché il responsabile della sicurezza dell'impresa committente non era presente sul luogo di lavoro.

PRESIDENTE. Presidente Brienza, la ringrazio ancora, a nome della Commissione tutta, per il suo contributo ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

I lavori terminano alle ore 15,35.