

Relazione finale della Commissione d'inchiesta "infortuni sul lavoro"

11 Febbraio 2013

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle c.d. "morti bianche", ha approvato al Senato, nella seduta del 15 gennaio scorso, la Relazione finale sull'attività svolta durante la XVI legislatura ([**Doc. XXII-bis n. 9**](#)).

Nella Relazione vengono ripercorse le **finalità** dell'inchiesta, le **audizioni** dei soggetti istituzionali e delle parti sociali, nonché i **sopralluoghi** svolti dalla Commissione in varie parti del territorio nazionale. Ampio spazio viene, poi, dedicato all'attività svolta dalla Commissione, grazie anche al contributo di dieci **"gruppi di lavoro"** appositamente costituiti, al fine di verificare lo stato di avanzamento e gli eventuali aspetti critici del processo di attuazione del Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs 81/2008) nelle varie Regioni italiane.

La Relazione contiene, inoltre, **"approfondimenti"** su temi particolari, come ad esempio, **"i problemi della sicurezza sul lavoro negli appalti e nei subappalti"**.

In tale ambito viene, in particolare, evidenziato che gli **eccessivi ribassi** che continuano a riscontrarsi nelle offerte, sia in fase di progettazione che di realizzazione dei lavori, rischiano di comprimere i costi della sicurezza e di abbassare la qualità delle prestazioni, malgrado le disposizioni in materia che vietano di effettuare ribassi sui costi per la sicurezza nelle gare d'appalto, proprio al fine di garantire le massime tutele per i lavoratori. Ciò vale soprattutto nel settore privato, dove non esistono regole cogenti per gli appalti, ma anche in quello pubblico, dove il ricorso assai esteso al meccanismo del massimo ribasso d'asta (incoraggiato anche dalle esigenze di risparmio delle pubbliche amministrazioni e dalla maggiore semplicità della formula) crea spesso gravi distorsioni, specie nelle catene più lunghe dei subappalti, dove ormai si registra una varietà di formule contrattuali che rende spesso opaca la reale situazione e favorisce l'infiltrazione della criminalità, specie negli appalti delle grandi opere pubbliche.

A fronte dell'impossibilità, per i vincoli comunitari esistenti in materia, di modificare le norme vigenti per eliminare o quanto meno limitare l'utilizzo del massimo ribasso, viene **evidenziata la necessità di incoraggiare il ricorso a sistemi alternativi di valutazione delle offerte, in particolare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, basata su parametri non solo meramente economici, ma anche qualitativi, assicurando così anche una selezione delle imprese più qualificate e capaci.

Viene, inoltre, rilevata l'esigenza di **rafforzare il regime dei controlli da parte delle amministrazioni appaltanti**, sia nella fase preliminare di valutazione delle eventuali anomalie di offerta che nelle fasi successive di esecuzione delle opere, nei confronti dell'appaltatore principale come pure dei subappaltatori. Tale operazione di rafforzamento dei controlli deve essere accompagnata dal potenziamento delle strutture amministrative, con una maggiore preparazione e tutela del personale preposto alla gestione delle gare, anche contro le minacce di contenzioso delle aziende.

Con riferimento al settore privato, dove l'assenza delle procedure e dei controlli previsti nel settore pubblico rende la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro molto più frequente e difficile da arginare, viene messo in luce il **problema della regolamentazione della professione di imprenditore edile**. Su tale problematica viene ricordato come "le organizzazioni di categoria (a cominciare dall'**Associazione nazionale costruttori edili**) abbiano più volte denunciato le carenze dell'attuale normativa che non prevede per l'accesso a tale professione particolari requisiti di esperienza, preparazione tecnica e struttura organizzativa, essendo sufficiente, nella maggior parte

dei casi, una semplice iscrizione alla Camera di commercio". Il rischio oggettivo è che, in assenza di una regolamentazione specifica, anche imprese o lavoratori autonomi privi di adeguata formazione e organizzazione possono svolgere determinati lavori edili, anche di notevole rilievo, a prezzi più bassi delle imprese meglio organizzate, nei cui confronti praticano in alcuni casi una concorrenza sleale. Al riguardo, viene segnalato il sistema della qualificazione delle imprese, con l'attribuzione di un punteggio che misura l'idoneità degli operatori sotto il profilo della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, rispetto ad una serie di parametri (cd. "patente a punti") contenuto in uno schema di DPR in corso di elaborazione presso una Commissione consultiva paritetica del Ministero del Lavoro che "ha assunto l'impegno come prioritario, ma è difficile ipotizzare una rapida conclusione dell'iter: si tratta infatti di una materia complessa e sulla quale esistono opinioni diverse, anche tra le associazioni di categoria".

Sulla stessa tematica sono intervenute anche iniziative parlamentari che, tuttavia, non troveranno seguito a causa della conclusione della legislatura come il disegno di legge giacente al Senato recante la "Disciplina dell'attività professionale di costruttore edile" (DDL 2663/S) e il DDL 3176/S recante "Nuove norme per la limitazione del ricorso ai ribassi elevati nelle gare pubbliche, a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori" che oltre ad intervenire in materia di appalti prevede anche una regolamentazione della figura del costruttore.

Rimane, pertanto, **la necessità di assicurare una maggiore qualificazione degli operatori del settore edile**, come sollecitata anche in una risoluzione al Governo approvata dal Senato il 7 febbraio 2012 secondo cui "senza voler limitare la libertà d'iniziativa privata o la concorrenza del settore, è necessario assicurare una maggiore qualificazione degli operatori e quindi un maggiore rispetto delle regole della sicurezza sul lavoro".

Il documento si conclude con alcune **considerazioni** volte ad evidenziare le questioni ancora aperte che dovranno essere affrontate nel corso della prossima legislatura. Al riguardo la Commissione ritiene opportuno:

- assicurare il **completamento, in tempi rapidi, dell'attuazione del D.Lgs 81/2008**, anche alla luce delle successive modifiche ed integrazioni;
- avviare quanto prima il **Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro** (SINP), la banca dati che dovrà riunire tutte le informazioni inerenti agli infortuni sul lavoro, alle malattie professionali e alle attività di prevenzione e vigilanza svolte dai vari enti competenti;
- garantire la piena applicazione del suddetto D.Lgs 81/2008 in tutti i settori ed in tutte le Regioni del Paese, intensificando i controlli e, soprattutto, accrescendo la formazione e il coinvolgimento degli operatori. In particolare, per risolvere il problema della mancanza di un adeguato coordinamento tra Stato e Regioni, dovuto anche alla competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, la Commissione ha proposto - con un apposito disegno di legge (DDL 3587/S) - **l'istituzione di un'Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro** che prenda il posto del Comitato ministeriale di cui all'articolo 5 del Testo unico, con poteri più ampi e rafforzati, per esercitare in modo più efficace le funzioni di indirizzo politico e di raccordo tra i diversi enti istituzionali, centrali e periferici, in materia di prevenzione e di tutela;
- rafforzare ulteriormente la collaborazione fra tutti i soggetti istituzionali statali e non preposti alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, anche sul fronte dei controlli e della **repressione delle violazioni** attraverso un'applicazione equilibrata ma rigorosa delle sanzioni;
- **promuovere la cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro** anche tra le imprese di minori dimensioni e valorizzare il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali e territoriali attraverso, tra l'altro, l'attivazione dell'anagrafe dei suddetti rappresentanti ed il completamento dell'iter per l'emanazione del decreto interministeriale che fissa i criteri di qualificazione dei formatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro, licenziato dall'apposita Commissione consultiva permanente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- **nel settore degli appalti e subappalti**, - attesa l'impossibilità, per i vincoli comunitari esistenti in materia, di modificare le norme vigenti per eliminare o quanto meno limitare l'utilizzo del massimo

ribasso – **incoraggiare il ricorso a sistemi alternativi di valutazione delle offerte, in particolare il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa**, basata su parametri non solo meramente economici, ma anche qualitativi, assicurando così anche una selezione delle imprese più qualificate e capaci;

– **rafforzare il regime dei controlli da parte delle amministrazioni appaltanti**, sia nella fase preliminare di valutazione delle eventuali anomalie di offerta che nelle fasi successive di esecuzione delle opere, nei confronti dell’appaltatore principale e dei subappaltatori **attraverso**, ad esempio, la creazione di **stazioni appaltanti uniche** a livello territoriale, intorno alle Prefetture;

– definire, una **regolamentazione della figura dell’imprenditore edile** che, senza limitare la libertà d’iniziativa privata, assicurino una maggiore qualificazione degli operatori del settore, anche attraverso l’attivazione della patente a punti in edilizia, da tempo attesa.

Relazione finale