



ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

**AUDIZIONE DELL'ANCE
COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO
CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE COSIDDETTE
"Morti Bianche"**

ROMA, 10 NOVEMBRE 2010

L'ANCE da sempre manifesta un forte impegno sul fronte della tutela della sicurezza dei lavoratori, mettendo a punto numerose iniziative volte a responsabilizzare, su questo tema, tutti gli attori del processo edilizio.

Il settore edile, pur essendo indubbiamente ad elevata rischiosità, registra negli ultimi anni una costante diminuzione degli infortuni mortali e totali, come indicano i dati ufficiali forniti dall'Inail. Il numero di infortuni indennizzati totali, aggiornati al 30 aprile 2010, è pari a 66.181 nel 2009, ed è diminuito del 17,4% rispetto all'anno precedente, confermando le riduzioni già avvenute negli anni passati, dal 2006.

Per quanto riguarda il numero di infortuni mortali indennizzati (nello specifico 204 nel 2009), i dati evidenziano un calo del 6,8% rispetto al 2008.

E' da segnalare, inoltre, che il settore dell'edilizia registra una diminuzione degli infortuni in termini di incidenza rispetto al numero degli occupati.

L'incidenza degli infortuni totali rispetto al numero di occupati si è ridotta, passando da 40,7 nel 2008 a 34,0 nel 2009.

Anche la relativa incidenza degli infortuni mortali rispetto al numero di occupati nelle costruzioni si è ridotta, passando da 0,11 nel 2008 a 0,10 nel 2009.

L'ANCE non intende con ciò minimizzare la problematica degli infortuni sul lavoro che, senza dubbio, resta di dimensioni inaccettabili. Ridurre gli infortuni e la mortalità sul lavoro, oltre ad avere un elevato valore morale e sociale, riduce anche i costi della collettività.

Numerosi sono gli aspetti su cui la nostra Associazione si batte da sempre per diffondere responsabilità e consapevolezza individuale nei confronti dei principi di sicurezza, prevenzione e legalità, con l'obiettivo di raggiungere un meccanismo di qualificazione delle imprese del settore.

Fondamentale sarà l'introduzione della "patente a punti" prevista dal Testo Unico sulla Sicurezza.

La patente a punti, in ogni caso, non dovrà di certo rappresentare un mero mezzo punitivo in quanto, altrimenti, laddove non inserita in un contesto più ampio di incentivo al meccanismo premiale, potrebbe avere quale diretta conseguenza la fuoriuscita delle imprese dal circuito regolare e virtuoso.

Sarà pertanto fondamentale prevedere un meccanismo premiale per le imprese che operano nella regolarità e nell'attuazione di tutte quelle misure necessarie e fondamentali per garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori, anche attraverso l'adozione di strumenti e azioni ulteriori a favore della sicurezza nei cantieri.

Non sempre le nostre azioni sono però supportate da disposizioni normative che pur essendo puntuali e severe non colpiscono allo stesso modo tutti i soggetti della filiera delle costruzioni.

In tema di appalti pubblici o privati la normativa vigente in materia di sicurezza sul lavoro ha definito chiaramente gli obblighi dei soggetti coinvolti nella gestione di un appalto di lavori, rafforzando l'importanza dell'adozione di misure di prevenzione sin dalla fase preliminare della progettazione e dell'affidamento dei lavori.

Nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili, infatti, le recenti norme prevedono, già prima della stipula del contratto, la verifica da parte del committente, ossia del soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, dell'idoneità tecnico professionale di tutti i soggetti coinvolti nell'appalto di lavori, pubblici o privati.

La stessa impresa affidataria, ossia quella titolare del contratto di appalto con il committente che può avvalersi per l'esecuzione dei lavori di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi, effettua la verifica dell'idoneità tecnico professionale dei propri subappaltatori.

Mentre nel pubblico si riscontra una più puntuale applicazione di tale previsione in quanto esistono meccanismi di controllo più efficaci, nel settore privato spesso l'applicazione di tali disposizioni è disattesa in quanto manca l'approccio culturale da parte del committente nei confronti delle problematiche connesse alla sicurezza sul lavoro nell'ambito dell'appalto.

A ciò si aggiunge inoltre che il Testo unico sulla sicurezza non richiede ai lavoratori autonomi i medesimi obblighi in termini di formazione e di sicurezza sul lavoro quali quelli esistenti per le imprese che occupano lavoratori subordinati ed anche la verifica di idoneità tecnico professionale da parte di committenti ed imprese è limitata solo ad alcuni aspetti.

Il legislatore ha previsto invece un'ulteriore responsabilizzazione dell'impresa affidataria cui resta in capo l'obbligo di verificare le condizioni di sicurezza dei lavori affidati, di far applicare le prescrizioni del piano di sicurezza e coordinamento e di riconoscere gli oneri della sicurezza ai subappaltatori senza alcun ribasso.

Il riconoscimento di tali oneri, esteso ora anche ai rapporti tra affidataria ed esecutori dei lavori, è un meccanismo consolidato da tempo e ben noto al committente dei lavori.

La normativa abrogata dal Testo unico già prevedeva che tali oneri venissero stimati per tutta la durata delle lavorazioni previste in un cantiere, individuando la parte del costo dell'opera da non assoggettare a ribasso da parte delle imprese. Tale concetto è stato completamente ripreso dall'attuale normativa ed è pertanto ancora in vigore.

Anche il Codice dei contratti pubblici ribadisce, nell'ambito di applicazione pubblico, la validità di tale concetto. Le stazioni appaltanti devono inoltre valutare la congruità dell'offerta delle imprese esecutrici.

Le disposizioni vigenti sono pertanto molto precise, ma non sempre correttamente attuate dai committenti. L'ANCE da sempre denuncia la non completa elaborazione dei piani di sicurezza e coordinamento da parte dei coordinatori per la progettazione e la conseguente incompleta stima dei costi della sicurezza, con conseguenze negative anche in fase di esecuzione dei lavori.

L'Ance ravvisa poi, nelle modifiche occorse al Testo unico lo scorso anno, un ulteriore svuotamento dei contenuti del piano di sicurezza, avendo il legislatore apportato una sostanziale modifica all'allegato XV del provvedimento che tratta dei Piani di sicurezza e di coordinamento (PSC), dei Piani operativi di sicurezza e della stima dei costi per la sicurezza.

La modifica consiste nella introduzione del concetto secondo il quale il coordinatore della sicurezza per la progettazione, durante la redazione del piano di sicurezza e di coordinamento debba tener conto dei rischi presenti ad eccezione di quelli specifici propri dell'attività delle imprese. Tale

valutazione parziale ha delle ripercussioni anche sulla stima dei relativi costi che possono essere pertanto soggetti a ribasso.

L'Ance ritiene che tale esclusione comporta una inevitabile riduzione delle misure di tutela per i lavoratori oltre che legittimare comportamenti scorretti da parte delle imprese meno virtuose.

La valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori e la conseguente definizione delle misure di sicurezza per farvi fronte costituisce il cardine della intera normativa di prevenzione. Essa deve essere, pertanto, effettuata con riferimento all'attività di una impresa di costruzione e alla estrinsecazione spazio-temporale di tale attività (il cantiere, nel caso di specie) che, come è noto, è parte integrante del PSC specifico per ogni singolo cantiere.

L'Ance ribadisce la necessità di riconfermare la validità della prassi finora seguita di ricomprendere nel PSC, in riferimento alle singole lavorazioni effettuate nello specifico cantiere, l'analisi dei rischi presenti, la conseguente individuazione delle misure di sicurezza per farvi fronte e la stima dei costi relativi.

L'esame dell'intera normativa relativa ai PSC conferma quanto sopra e ciò a prescindere dal fatto che escludere dal PSC l'analisi dei rischi relativi alle lavorazioni lo svuoterebbe dei contenuti più importanti rendendo, fra l'altro, praticamente irrilevante la stima dei costi della sicurezza. Questo ultimo aspetto sarebbe, inoltre, in pesante contrasto con la volontà del legislatore di sottrarre al meccanismo del ribasso d'asta la materia della sicurezza.

In tema di appalti pubblici, al fine di contrastare gli eccessivi ribassi l'ANCE ritiene inoltre opportuno, per gli appalti di rilevanza nazionale, che sia adottata una modifica normativa in tema di individuazione della soglia di anomalia.

Occorrerebbe, infatti, adottare un metodo che rimetta la determinazione di detta soglia, oltre la quale si deve procedere all'esclusione automatica delle offerte, al sorteggio, dopo la presentazione delle offerte stesse e prima dell'apertura delle buste, del criterio da adottare; tale sorteggio, al fine di evitare ogni possibile collusione fra i concorrenti, dovrebbe avvenire fra tre diversi criteri così riassumibili:

- il primo costituito dalla cosiddetta media incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la media stessa (criterio attuale);
- il secondo, identico al primo, ma con la media che viene decrementata dello scarto medio;
- il terzo, nel quale la media incrementata viene ulteriormente mediata con un numero sorteggiato a caso tra nove numeri equidistanti compresi nell'intervallo tra l'offerta di minor ribasso ammessa e quella immediatamente inferiore alla soglia determinata col criterio attuale.

Col predetto metodo, si raggiungono due finalità sostanziali. La prima è quella consistente nella pressoché totale eliminazione della possibilità di accordi collusivi tra più imprenditori mirati a pilotare la determinazione della soglia in modo tale da orientare conseguentemente l'aggiudicazione.

La seconda è quella consistente nel far ricadere il ribasso cui aggiudicare la gara in un ambito di variabilità "accettabile", e cioè, né troppo basso né troppo alto. In altri termini, in applicazione del criterio proposto l'appalto viene aggiudicato ad una offerta non particolarmente bassa e perciò idonea a consentire la realizzazione dell'opera a regola d'arte e senza i possibili contenziosi che spesso derivano dall'esigenza di rimediare ad offerte fuori mercato perché eccessivamente basse. Inoltre, la casualità insita nel metodo risulta, per così dire, "orientata", in quanto circoscritta, appunto, ad un intervallo di ribassi che si può definire, in termini economici, accettabile.

L'ANCE tuttavia si impegna quotidianamente per incrementare la cultura della sicurezza dei datori di lavoro e per garantire ai lavoratori livelli di tutela sempre più elevati.

In particolare si evidenzia che, unitamente a tutte le parti sociali dell'edilizia, ha dato seguito all'Avviso Comune del maggio 2007 sulla congruità del costo della manodopera rispetto al valore dell'opera mediante la sottoscrizione, lo scorso 28 ottobre, di un accordo con il quale si è dato l'avvio, a decorrere dal prossimo gennaio, ad un anno di sperimentazione del sistema della congruità, con la previsione di un costante monitoraggio sul funzionamento e sull'andamento da parte della Commissione Nazionale delle Casse Edili (CNCE) che permetterà, al termine di tale anno, di portare a regime il sistema stesso.

Si sottolinea l'importanza che lo strumento della congruità assume nella lotta al lavoro sommerso e alla irregolarità, unitamente agli altri strumenti ormai messi in campo da diversi anni dall'Ance, quali ad esempio il Durc.

Il controllo, infatti, dell'incidenza del costo della manodopera sull'effettivo valore dell'opera rende possibile individuare ed intervenire su tutte quelle fattispecie anomale, che alterano la corretta concorrenza tra le imprese nella partecipazione agli appalti, oltre a rappresentare una pericolosa minaccia per la salute e la sicurezza dei lavoratori irregolarmente occupati.

In tale quadro, fondamentale è la sinergia tra le parti sociali che nell'ambito di un dialogo costante e concreto sono addivenute a tale accordo, nella consapevolezza che necessitano azioni forti ed efficaci per proseguire nella strada della lotta al sommerso e della garanzia della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Un ruolo importante in tale scenario è attribuito anche agli enti bilaterali, che hanno ricevuto un forte impulso nell'ultima stesura del contratto dell'edilizia e che rappresentano uno strumento ineguagliabile per intraprendere azioni congiunte e concrete.

Basti pensare ai Comitati Paritetici Territoriali, cui è stata nuovamente affidata l'azione di consulenza e di assistenza alle imprese in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, nonché alle Casse Edili e alla CNCE che, come prima accennato, tra gli altri svolge un ruolo importante nell'attuazione del sistema della congruità.

A questi si aggiunge il Formedil impegnato, tramite le Scuole Edili, alla diffusione della cultura della formazione e della sicurezza nei cantieri, per il quale è stato confermato anche il progetto delle 16Ore di formazione preassuntiva, fondamentali per scongiurare, l'entrata in cantiere di personale impreparato e non formato sui rudimenti principali dell'attività edile.

Tali iniziative, inoltre, unitamente alla messa a punto di un impianto, già concordato dalle parti sociali nella stesura dell'ultimo rinnovo contrattuale, di messa in rete dei dati a disposizione delle Casse Edili e delle istituzioni deputate alla ricezione delle informazioni sulla notifica preliminare, permetteranno di effettuare la cosiddetta mappatura dei cantieri finalizzata ad un monitoraggio e ad un intervento costante ed efficace sul controllo della regolarità e della sicurezza sui luoghi di lavoro. A tal fine è fondamentale apportare le necessarie modifiche alla notifica preliminare volte alla specifica conoscenza e all'obbligo di aggiornamento di tutte le imprese e lavoratori autonomi presenti nel cantiere, con l'obiettivo della conoscenza della complessiva filiera delle costruzioni ivi operante.

L'Ance è parimenti impegnata per richiedere agli organi istituzionali un abbassamento della forbice esistente tra il costo del lavoro dei lavoratori autonomi impegnati nel settore e quello relativo ai lavoratori subordinati, anomalia questa che produce non trascurabili ripercussioni anche sul

fenomeno dell'evasione contributiva e dell'osservanza degli obblighi in materia di formazione e sicurezza sul lavoro.

È, infatti, ormai evidente la grande disparità che esiste tra i costi del lavoratore autonomo e di quello subordinato, con conseguente forte alterazione del meccanismo della corretta concorrenza. Basti pensare che in termini di aliquote contributive previdenziali il peso contributivo Inps a carico dell'impresa per un lavoratore subordinato è del 34,98% a fronte del 20% del lavoratore autonomo.

L'Ance auspica pertanto, che si giunga ad un'omogeneizzazione tra i costi del lavoro e le previsioni in termini di obblighi nella formazione e nella sicurezza per far fronte alle criticità sopra esposte.

Premiare le imprese può significare prevedere dei meccanismi virtuosi che comportino incentivi finanziati dall'INAIL alle imprese che investono in sistemi di sicurezza e nuove tecnologie sempre più all'avanguardia.

Gli incentivi stimolano gli investimenti in nuove tecnologie, con il conseguente miglioramento delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'ANCE in conclusione ritiene auspicabile che nel corso di esame venga valutata l'opportunità di:

- **riconfermare la validità della prassi finora seguita di ricomprendere nel PSC tutti i costi della sicurezza al fine di sottrarre al meccanismo del ribasso d'asta la materia della sicurezza;**
- **apportare le modifiche alla notifica preliminare volte alla specifica conoscenza e all'obbligo di aggiornamento di tutte le imprese e lavoratori autonomi presenti nel cantiere;**
- **abbassare la forbice esistente tra il costo del lavoro dei lavoratori autonomi impegnati nel settore e quello relativo ai lavoratori subordinati;**
- **omogeneizzare i costi del lavoro e le previsioni in termini di obblighi nella formazione e nella sicurezza tra lavoratori autonomi e lavoratori subordinati;**
- **adottare, per gli appalti di rilevanza nazionale, una modifica normativa in tema di individuazione della soglia di anomalia;**
- **prevedere incentivi alle imprese che investono in sistemi di sicurezza e nuove tecnologie sempre più all'avanguardia.**