

COMITATO PARITETICO

DELLE COMMISSIONI

**11<sup>a</sup> (Lavoro e previdenza sociale)  
del Senato della Repubblica**

e

**XI (Lavoro pubblico e privato)  
della Camera dei deputati**

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLA SICUREZZA E L'IGIENE DEL LAVORO

9<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 APRILE 1997

**Presidenza del presidente SMURAGLIA**



*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Antonio Riolo ed il dottor Eugenio Ariano della Flai-Cgil, il dottor Pietro Massini, segretario nazionale della Fisba-Cisl, il dottor Pietro Pellegrini della Uila-Uil; il dottor Rolando Vicari ed il dottor Giulio Bartoli della Ugl-Agricoli, la dottoressa Angela Delfini, segretaria confederale della Cisal, il dottor Vincenzo Zingale ed il dottor Giuseppe Carbone della Cisal-Agricoli; l'avvocato Enzo Bianco, presidente dell'Anci, il dottor Gianfranco Rucco, direttore del dipartimento personale e ordinamento dell'Anci, la dottoressa Angela Criaco, dirigente dell'Anci, ed il dottor Roberto Faillace, esperto dell'Anci.*

*I lavori hanno inizio alle ore 12,30.*

#### **Audizione dei rappresentanti della Flai-Cgil, Fisba-Cisl, Uila-Uil**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, sospesa nella seduta dell'11 marzo scorso.

Ringrazio i rappresentanti della Flai-Cgil, della Fisba-Cisl e della Uila-Uil per aver aderito al nostro invito e mi scuso per il ritardo con cui iniziamo i nostri lavori. La prima parte della seduta sarà dedicata all'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori dell'agricoltura. Abbiamo ritenuto che tale aspetto dovesse essere approfondito giacchè, nelle audizioni e nei sopralluoghi che vengono svolti, spesso si tende a mettere l'agricoltura – per così dire – in seconda linea; di sovente infatti ha una certa prevalenza un aspetto più classico e cioè quello degli infortuni nell'industria, anche perchè il decreto legislativo n. 626 del 1994 non si occupa in modo specifico dell'agricoltura. In una delle prossime sedute ascolteremo anche i rappresentanti delle organizzazioni datoriali.

A causa della ristrettezza dei tempi a disposizione rispetto alle audizioni all'ordine del giorno, prego i nostri ospiti di svolgere degli interventi contenuti.

*RIOLO.* Signor Presidente, ringraziamo anzitutto il Comitato per averci convocato; le dirò poi che il ritardo di cui lei si è scusato è davvero poca cosa rispetto a quello classico delle istituzioni italiane. Abbiamo inviato una nota alla Presidenza di questo Comitato in quanto l'elenco dei sopralluoghi evidenziava la marginalità in cui era collocata l'agricoltura rispetto all'attuazione del decreto legislativo n. 626. Ci siamo quindi permessi di sottolineare l'esigenza di un incontro e ringraziamo per la rapidità con cui avete risposto alla nostra richiesta.

Desidero anzitutto sottolineare alcune difficoltà che stiamo incontrando. La prima concerne la stipula degli accordi nazionali con i datori

di lavoro (al riguardo depositeremo una nota con i riferimenti alle organizzazioni datoriali e alle date degli accordi). Se ormai tutti i settori dell'agricoltura sono coperti da accordi nazionali, il problema è piuttosto quello di sollecitare la costituzione del comitato paritetico nazionale, per la quale abbiamo formalizzato una richiesta. È questo uno strumento decisivo ai fini del funzionamento del decreto legislativo n. 626 in questo settore. Affidiamo grande importanza a tale comitato non solo come momento di osservazione nazionale ma anche perchè consentirà di costituire comitati paritetici regionali e provinciali che sono gli strumenti più idonei a far funzionare le procedure; le difficoltà derivanti dalla variegata articolazione del mondo del lavoro in agricoltura, con la presenza di situazioni completamente differenti a seconda del territorio e dei settori di competenza, saranno superate nel momento in cui si costituiranno tali comitati e quindi ogni singola realtà potrà manifestare i suoi punti critici.

Alcuni di tali punti già si rilevano. Il primo concerne il livello di informazione che è assai carente. Affidiamo quindi a questo Comitato e alle organizzazioni sindacali, per la parte che loro compete, il compito e l'impegno di diffondere una conoscenza immediata e diretta tra i singoli lavoratori.

Un secondo aspetto critico è legato alla formazione. Fermo restando il dettato normativo che impone alle aziende il pieno carico dei costi, manifestiamo ampia disponibilità ad utilizzare altri strumenti istituzionali. In questo senso sarebbe interessante non soltanto uno spirito maggiormente collaborativo con la parte datoriale ma anche una sensibilizzazione delle parti istituzionali preposte, in modo particolare degli ispettorati del lavoro, delle unità sanitarie locali e dell'Inail per quanto concerne la parte infortunistica. Non vorremmo che questi soggetti leggessero l'attuazione del decreto legislativo n. 626 come un fatto meramente burocratico perchè questo sposerebbe la logica di alcune parti datoriali che vedono in esso anzichè la possibilità di un superamento dei costi relativi alla tematica infortunistica un ulteriore intoppo di carattere burocratico. Inoltre essendo il lavoro in agricoltura stagionale e precario non vi è una corrispondente sensibilizzazione da parte di molti lavoratori, i quali piuttosto che essere attenti alla sicurezza nel lavoro sono attanagliati dal problema della sicurezza del lavoro.

Altro aspetto è quello del lavoro sommerso, del lavoro nero. Il dottor Ariano illustrerà poi il dato numerico degli infortuni; esso ha registrato un calo tra il 1992 ed il 1995, la cui chiave di lettura può essere rinvenuta nella grande illegalità che esiste soprattutto in vaste aree del Mezzogiorno, dove non vengono sporte le denunce e dove molti ispettorati non svolgono in maniera puntuale il loro lavoro. Ci rendiamo conto delle difficoltà oggettive esistenti a causa della polverizzazione delle aziende e della difficoltà dei ruoli ispettivi, tuttavia riteniamo che occorra un sostegno istituzionale.

Chiediamo infine la possibilità di avere uno strumento costante di monitoraggio sulla sicurezza in agricoltura e siamo convinti di trovare in questo Comitato l'interlocutore adatto.

Circa i sopralluoghi che state effettuando vorrei far presente che avevamo indicato tre aree: quella zootecnica (con dati anche allarmanti sul piano degli incidenti), segnalando la zona del cremonese come significativa; quella del lavoro in campo aperto, evidenziando il metapontino; quella del lavoro nelle serre, segnalando la necessità di un sopralluogo in Sicilia, nella zona del ragusano.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua esposizione e voglio tranquillizzarla circa i nostri sopralluoghi. Poichè abbiamo realizzato che l'agricoltura veniva in un certo qual senso sacrificata, abbiamo deciso di intensificare l'attenzione per tale settore; negli ultimi sopralluoghi a Brescia e a Vicenza abbiamo ascoltato numerosi esponenti del mondo agricolo.

Poichè possiamo procedere soltanto per campione, dato il tempo limitato, e poichè dovevamo recarci in Puglia, abbiamo inserito nel programma del sopralluogo l'area del metapontino, anche se a rigore essa dovrebbe rientrare nella provincia di Matera. Abbiamo quindi cercato di tenere conto delle segnalazioni che sono state effettuate.

ARIANO. Signor Presidente, senatori, deputati, prima di prendere la parola consegno agli atti un documento da noi predisposto.

In relazione ad alcune proposte operative inserite nella parte conclusiva dello stesso, è necessario fare riferimento ad alcune situazioni, per inquadrarle. Un primo elemento, probabilmente già noto al Comitato, ma che vale la pena di ribadire, si riferisce alla rilevazione della Cee del 1989 che indicava l'esistenza in Italia di 2.655.000 aziende agricole contro 1.014.000 aziende in Francia, 665.000 in Germania e 243.000 in Gran Bretagna. Questi elementi di confronto ci dicono subito che ci troviamo di fronte ad una struttura aziendale polverizzata che rende estremamente problematico qualunque tipo di intervento. È vero che una parte di queste aziende non sono fittizie ai fini del diritto, ma è vero anche che comportano quote di lavoro estremamente basse. Nel censimento del 1990 si rilevava che il numero dei lavoratori addetti al settore agricolo era pari a 1.895.000 unità a fronte di circa tre milioni di aziende, quindi con un rapporto lavoratori-aziende inferiore all'unità.

Occorre poi tenere in considerazione che i dati di censimento devono essere depurati, oppure devono essere esaminati con maggiore attenzione. Resta il fatto che il grosso dell'attività agricola è svolto da lavoratori in proprio: sempre lo stesso censimento indicava che l'84 per cento delle giornate lavorative venivano effettuate da imprenditori o dai loro familiari. Si tratta di un altro elemento che dimostra come la legislazione a tutela del lavoratore sia pressochè disattesa nell'agricoltura. Negli ultimi quarant'anni si è concessa una sorta di *extraterritorialità* all'azienda agricola, per cui i decreti del Presidente della Repubblica n. 236 del 1988 e n. 547 del 1955 sono stati e vengono largamente ignorati, così come la legislazione recente sull'ambiente che non ha trovato una effettiva applicazione in questo ambito.

A questo si somma un altro aspetto, quello delle modalità di esposizione al rischio, che in agricoltura sono diverse rispetto a quelle

dell'industria; non è possibile un approccio uguale. Cercherò di essere più chiaro: abbiamo esposizioni legate a cicli colturali – quindi che cambiano nel tempo – e sovrapposizione di mansioni proprio perchè le aziende sono piccole; quindi, laddove c'è sia l'allevamento, sia la coltivazione esiste una duplice esposizione e non un'azione separata. In campo agricolo le esposizioni alle sostanze chimiche riguardano prevalentemente la cute, mentre in quello industriale prevalentemente le vie respiratorie, ecco perchè i limiti di esposizione vanno letti in modo differente. Nell'esposizione effettiva del singolo conta moltissimo il suo comportamento, la sua formazione, la conoscenza dei rischi che corre. Il rapporto di esposizione tra due persone che compiono la stessa operazione con gli stessi strumenti, a seguito dell'utilizzazione o meno degli indumenti di protezione, o a seguito della loro corretta utilizzazione, può essere anche di 10 o 20 a 1.

Nel documento abbiamo cercato di evidenziare alcune priorità che dovranno essere valutate ragionando su come applicare il decreto legislativo n. 626 nel nostro settore. Queste priorità – ce lo dicono i dati che cercheremo poi di documentare – sono costituite: dall'aspetto infortunistico legato alla sicurezza delle macchine, ma anche all'impiantistica aziendale; dalla problematica legata all'utilizzo dei presidi sanitari per l'agricoltura; dall'esposizione al rumore e dal rischio biologico.

In materia di infortuni, abbiamo assistito a partire dal 1992, stando ai dati Inail, ad un calo assai importante: in termini assoluti il numero delle denunce per infortuni è diminuito di oltre la metà, così come si è dimezzato anche il numero degli infortuni mortali. Questi dati mi sembrano interessanti.

Peraltro è vero, come indicato nella relazione consegnata, che c'è stata una riduzione delle ore lavorate in agricoltura; questo, in parte, potrebbe spiegare la riduzione del numero degli infortuni ma non quella, però, ancora maggiore, dell'indice di frequenza. Tale realtà fa pensare ad un effettivo miglioramento della situazione, a meno che non siano intervenuti meccanismi – che a me non risultano, ma che non posso escludere – di mutamento nei rapporti assicurativi con l'Inail che abbiano portato a delle sfasature.

Una ipotesi relativa alla riduzione del numero degli infortuni, come già detto, è legata alla riduzione delle ore lavorate, una riduzione che può essere effettiva oppure legata ad un aumento del lavoro nero, una realtà che potrebbe non emergere in maniera chiara. Qualche sospetto in tal senso nasce dal fatto che l'indice di frequenza degli infortuni cambia in maniera notevole a seconda delle zone geografiche. In Italia la punta massima – oltre l'80 per cento – si è riscontrata nell'Italia centrale, mentre abbiamo valori più bassi – e questo è abbastanza spiegabile, per il fatto che vi sono delle zone di pianura, dove vi è un minor rischio intrinseco – nell'Italia nord-orientale e in quella nord-occidentale. I valori più bassi appartengono all'Italia meridionale ed insulare, e sono pari a meno della metà di quelli dell'Italia centrale. L'agricoltura meridionale ed insulare non è poi così diversa da quella dell'Italia centrale e questo fa pensare che la discrasia non sia legata a condizioni di maggior sicurezza, ma probabilmente a condizioni di minore denuncia degli eventi.

Un altro aspetto assolutamente peculiare dell'agricoltura è costituito dal fatto che i lavoratori sono sostanzialmente anziani. Questo lo si può riscontrare anche nei dati sugli infortuni – è possibile farlo anche in una tabella allegata alla relazione – dai quali emerge che praticamente la metà o quasi degli infortuni riguardano persone che hanno più di cinquant'anni e circa il 4 per cento riguarda persone con più di 66 anni; si tratta di persone potenzialmente già in pensione. Ovviamente questo aggrava, oltre il rischio di infortuni, anche le conseguenze degli stessi, perchè incidenti causanti danni permanenti o aventi esiti mortali possono riguardare molto più facilmente le persone anziane piuttosto che i giovani.

Rispetto agli agenti materiali causa degli infortuni non ci sono grosse novità da segnalare e questo mi pare importante. Il 40 per cento degli infortuni mortali è legato all'utilizzo di trattori. La normativa che regola tali macchinari risale ormai agli anni '70 e prevedeva, tra gli altri obblighi, l'esistenza della cabina; purtroppo il maggior numero di infortuni mortali causati dall'uso del trattore sono dovuti ancora al rovesciamento, mostrando chiaramente i problemi nell'applicazione delle norme esistenti.

Un altro dato interessante riguarda la zootecnia: circa il 20 per cento degli infortuni è legato al governo dei bovini. Siccome questo non avviene in tutte le aziende agricole, ma solo in alcune, riteniamo che occorra seguire un filone importante, quello legato all'impiantistica aziendale.

In relazione al problema degli impianti, è da tenere presente che tutta la normativa recente – in particolare la legge n. 46 del 1990, che riguarda gli impianti elettrici ed altro – è sostanzialmente ignorata in agricoltura. Questo ci mette di fronte, da un lato, alla necessità di intervenire, dall'altro, occorre sapere che l'applicazione del decreto legislativo n. 626 – che dovrebbe trovare il terreno spianato dalle leggi precedenti in materia – trova ostacoli ulteriori. Infine esiste il problema di rinvenire gli investimenti da realizzare da parte delle aziende per mettersi in regola con le normative in materia, anche per quanto riguarda la loro struttura.

Per quanto attiene alle malattie professionali assistiamo ad un calo analogo, ma per motivi completamente diversi. Il calo negli ultimi anni è legato alla diminuzione delle denunce per le broncopneumopatie agricole, che nel 1992 rappresentavano il 95 per cento delle denunce totali nel settore agricolo.

Le broncopneumopatie di origine agricola rappresentano una delle voci della tabella sulle malattie professionali che trovano scarso riconoscimento da parte dell'Inail. Quindi, probabilmente (credo, però, che quanto dirò potrà essere confermato dai rappresentanti delle altre organizzazioni sindacali), il calo è dovuto al fatto che i patronati denunciano meno questo tipo di patologie. Nel 1995 si è avuto un aumento delle alveoliti allergiche, essendo questo un tipo di denuncia più che individuabile.

Sui danni da fitofarmaci i dati statistici a nostra disposizione sono estremamente scarsi. Stando alle poche denunce pervenute all'Inail non

esisterebbe alcun rischio da fitofarmaci o quasi. Le intossicazioni acute non vengono quasi mai denunciate (a livello nazionale tali denunce si contano sulla punta delle dita e ciò non è credibile) e in passato alcune indagini hanno dimostrato come le denunce pervengano in genere da uno o due ospedali soltanto.

Rispetto agli altri effetti dovuti ai fitofarmaci, sostanzialmente le nostre conoscenze sono ancora limitate. Per cui, gli studi sull'argomento non riescono ad evidenziare, con sufficiente chiarezza, la presenza o meno di rischi.

Il problema, soprattutto rispetto al rischio cancerogeno, è che gli strumenti epidemiologici che abbiamo a disposizione in questo momento sono estremamente fragili, perchè mancano alcune basi fondamentali. Infatti, non abbiamo ancora uno strumento di registrazione dell'uso dei fitofarmaci, anche se è previsto. Non esiste di conseguenza nemmeno una registrazione degli addetti. Sono previsti solamente patentini per l'utilizzo dei fitofarmaci, che però non riportano le modalità di uso e la quantità utilizzata. Ci mancano inoltre – e questo è un problema sul piano tecnico – dei profili di esposizione ben studiati per colture e per tipi di trattamento.

In assenza di questi strumenti, gli studi possono dare una stima poco attendibile. Sono state effettuate ricerche sui patentini in provincia di Asti e nella regione Toscana, ma con risultati ambigui e dubbi.

In agricoltura esistono fattori di rischio, ma anche fattori protettivi per cui nel settore agricolo non si muore di più che nell'industria. Lo strumento epidemiologico, in quel caso, rimane debole.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei pesticidi, questo sembra essere diminuito negli ultimi anni, soprattutto per quanto concerne gli insetticidi. Il calo è legato sostanzialmente all'introduzione di nuove molecole più potenti, che richiedono quindi minori concentrazioni. Il calo effettivo dunque è solo parziale, poichè in parte si tratta di una sostituzione di sostanze e di una riduzione della loro quantità. Comunque, si è avuto un discreto incremento di interventi integrati, con spinte abbastanza forti a livello europeo che dovrebbero essere supportate e riprese.

Uno strumento utile e attuale è rappresentato anche dall'applicazione del decreto legislativo n. 194 del 1995 sulla registrazione dei presidi sanitari per l'agricoltura, che prevede piani annuali di controllo del corretto utilizzo dei pesticidi e piani triennali di studi degli effetti sull'ambiente e sull'uomo. Questi studi attualmente sono in ritardo; infatti, ancora non sono iniziati quelli per il 1996.

Per quanto riguarda le modalità di esposizione, il problema più grande in agricoltura al momento attuale è decidere – e il decreto legislativo n. 626 in qualche modo obbliga a questo – chi è soggetto a sorveglianza sanitaria e per quali tipi di rischio.

Nel settore dell'industria, al limite, si pone il problema di stabilire qual è il livello di esposizione più basso al di sotto del quale forse i lavoratori possono essere esentati da tale sorveglianza. In agricoltura, invece, non c'è obbligo di sorveglianza per l'esposizione a pesticidi e neanche per quanto riguarda il rumore (in realtà oggi quest'obbligo ci sarebbe ma è del tutto disatteso). Il decreto legislativo n. 277 del 1991

non è stato applicato minimamente in agricoltura, sebbene il problema esista ed è anche abbastanza rilevante.

I primi dati sulle denunce di malattie professionali dovute ai rumori risalgono al 1994-1995. Studi *ad hoc* hanno dimostrato l'effettiva presenza di danni uditivi da rumore negli addetti. Pertanto, questo è un settore in cui, con l'applicazione della normativa, si assisterà ad una impennata delle malattie professionali; non perchè queste oggi non ci siano, ma semplicemente perchè non vengono denunciate.

Sulla sorveglianza sanitaria in agricoltura il problema che sicuramente si pone è di valutare almeno l'idoneità per l'esposizione ai fitofarmaci. Il discorso potrebbe essere fatto in analogia con quanto già avviene per i gas tossici. Al momento attuale, chi prende il patentino per i gas tossici deve seguire un corso, superare un esame di conoscenza e infine un esame di idoneità sanitaria. Per quanto riguarda i fitofarmaci è previsto solamente il corso e la valutazione dell'apprendimento del singolo. Nessuno perciò si interessa se in realtà vi sia un'idoneità sul piano fisico.

Questo a fronte del fatto che l'esposizione è cutanea. Nonostante il fatto che gravi dermatiti, dovute ad esposizioni troppo pesanti, possono avere effetti a livello sostanzialmente epatico, nessuno si pone il problema. Esiste una sorta di normativa per quanto attiene le donne in gravidanza, ma non può essere applicata perchè, appunto, non c'è una valutazione dell'idoneità fisica.

Per quanto riguarda il rischio biologico, in letteratura è documentato il rischio di antropozoonosi, ossia di contagio di malattie da parte degli animali all'uomo e viceversa (ma questo secondo caso riguarda la Commissione agricoltura).

Vanno comunque emergendo nuove patologie: patologie da virus, legate ad esempio a punture di zecca, e patologie legate alla forte esposizione a miceti e ad acari, che danno luogo a malattie di tipo allergico cronico, soprattutto a livello polmonare.

Infine, gran parte dei casi di tetano ancora presenti in Italia si verificano nel settore agricolo. Ciò accade perchè la popolazione lavorativa è fondamentalmente anziana e, avendo cominciato a lavorare prima dell'obbligo di vaccinazione, è ancora largamente non vaccinata.

Rispetto a quanto è necessario fare, mi permetto di ricordare che, siccome la maggior parte dei lavoratori in agricoltura sono lavoratori in proprio, essi non sono coperti in nessuna maniera dalla legislazione. Quindi, gli interventi mirati ad evitare rischi professionali in agricoltura devono in qualche modo tener conto di questo. Tale questione è riportata anche in una risoluzione del Consiglio Cee del 21 dicembre 1987, che ricorda appunto che gli agricoltori sono lavoratori indipendenti e quindi non sono coperti o interessati dai regolamenti in materia di sicurezza e di salute sul lavoro.

Si deve, infine, dare seguito all'istituzione del registro dei trattamenti, previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 236 del 1988 sulle acque potabili e dal decreto del Ministero della sanità n. 217 del 1991, la cui attuazione ha registrato diversi slittamenti nel tempo; l'ultimo decreto-legge in materia è decaduto e nessuno

a questo punto osa muoversi perchè non si conosce esattamente il quadro normativo.

In termini generali si tratta di incentivare l'applicazione del decreto legislativo n. 277 della 1991 (soprattutto riguardo al rumore) e del decreto legislativo n. 626 del 1994. Applicare quest'ultimo, come è intuibile, non è facile. Sembra necessario, aspetto su cui ci siamo confrontati, mettere a punto delle linee guida per valutare il rischio esistente nell'azienda agricola e per individuare le priorità nei programmi di prevenzione, in modo che le piccole aziende possano avere degli indirizzi da seguire e questi aspetti possano essere trattati a livello provinciale. Ciò consentirebbe di fornire alle aziende strumenti tecnici che non hanno e che probabilmente non sono in grado di avere.

SANTORI. Signor Presidente, mi sembra che l'esposizione dei rappresentanti sindacali dalla Flai-Cgil sia stata esauriente ed abbia messo in luce le difficoltà che una parte degli agricoltori incontra nel mettersi in regola con il decreto legislativo n. 626.

Vorrei porre una domanda in relazione ad alcuni dati che ci sono stati forniti. Si è detto in particolare che nel 1989 vi erano 2.655.000 aziende e 1.895.000 dipendenti. Ebbene, vorrei sapere se si tratta di aziende *tout court* o di aziende diretto-coltivatrici. Sappiamo infatti che in Italia abbiamo gli imprenditori agricoli *tout court* e le imprese familiari coltivatrici, i cosiddetti coltivatori diretti, che utilizzano la manodopera della propria famiglia.

Riterrei utile operare una distinzione tra le une e le altre perchè mentre gli imprenditori agricoli sono quelli che nella stragrande maggioranza assumono la manodopera, hanno un certo numero di dipendenti e quindi potrebbero dotarsi di strumenti per prevenire le malattie professionali, l'impresa familiare, soprattutto in seguito al fatto che numerosi giovani hanno abbandonato la campagna, ormai conta una o due unità al massimo e pertanto è molto più difficile per essa attuare la prevenzione.

Per quanto concerne il calo degli infortuni in agricoltura dal 1992 in poi vorrei far notare che in tale settore la popolazione è estremamente anziana. Si tratta di soggetti che nel 1992 avevano raggiunto la soglia dell'età pensionabile e che pur essendo andati in pensione continuavano a prestare opera nel proprio fondo. Al riguardo avevano la possibilità di assicurarsi soltanto al fine degli infortuni. Con l'articolo 13 della legge n. 243 del 1993, di conversione del decreto-legge n. 155 del 1993 recante «Misure urgenti per la finanza pubblica», si è posto fine alla possibilità per chi raggiungeva la soglia dell'età pensionabile di assicurarsi soltanto ai fini infortunistici. Se tali soggetti vogliono essere coperti dal rischio degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali devono pagare il contributo per intero all'Inps e all'Inail. Questo ha determinato un calo delle iscrizioni ai fini infortunistici. Si consideri poi che gli anziani sono quelli che subiscono i maggiori infortuni sul lavoro soprattutto nelle aziende diretto-coltivatrici in quanto sovente svolgono la propria attività in condizioni assai precarie ed il loro impegno non dura soltanto

sei o sette ore giornaliere ma ben di più; quindi si tratta di soggetti a più alto rischio di infortuni.

A mio avviso il dato relativo alla diminuzione degli infortuni non è dovuto tanto al verificarsi di una maggiore prevenzione, quanto ad una normativa che ha imposto a coloro che andavano in pensione una assicurazione obbligatoria se volevano prestare ancora la loro opera; di conseguenza molti o non hanno proseguito l'attività lavorativa oppure hanno continuato a lavorare senza assicurarsi ai fini infortunistici. Probabilmente da ciò l'Inail ha tratto grande giovamento, però è necessario tener conto che gran parte di questi soggetti vive in aziende di montagna dove la permanenza degli anziani nel ciclo lavorativo avrebbe potuto rappresentare un elemento molto importante di salvaguardia del territorio.

*MASSINI.* Signor Presidente, onorevoli commissari, intervengo per dare una risposta ai quesiti posti. Per quanto concerne il numero delle imprese agricole interessate all'assunzione di manodopera o comunque da definirsi imprese che producono e lavorano per il mercato, il dato è stimato in circa 500.000 imprese che occupano sostanzialmente la gran parte del lavoro dipendente; di queste circa 300.000 sono quelle che riescono realmente a lavorare per il mercato, cioè a competere per le produzioni agricole. Pertanto la platea di riferimento per quanto concerne i nostri interessi di tutela è di 500.000 imprese, che sostanzialmente assumono nel settore agricolo tradizionale la quasi totalità dell'occupazione dipendente e cioè circa 700.000 lavoratori. Di questi ultimi, il 90 per cento è impiegato a tempo determinato, svolge cioè attività lavorativa in più aziende per brevi periodi, con i conseguenti problemi già trattati in altre sedi, quali – ad esempio – la Commissione lavoro della Camera dei deputati per gli aspetti contributivi.

Per quanto riguarda gli infortuni, ritengo che le valutazioni espresse siano condivisibili. Mi sembra di poter aggiungere un altro elemento: la maggioranza degli infortuni in agricoltura si registra nel lavoro autonomo; in quello dipendente la media degli infortuni, anche di quelli mortali, è più o meno allo stesso livello di quella relativa agli altri settori economici. Sarebbe interessante analizzare – ma non è compito di questo Comitato – le ragioni di questo fenomeno.

Poco fa è stato detto che alcune normative non riguardano il lavoro autonomo che si riscontra nell'impresa; abbiamo l'impressione che una maggiore attenzione nei confronti dell'accertamento delle denunce degli infortuni o delle cause degli stessi potrebbe far risparmiare soldi ai contribuenti, soprattutto per quanto riguarda gli infortuni denunciati nel campo del lavoro autonomo in agricoltura.

Prima di concludere il mio breve intervento, voglio tornare a parlare di un aspetto delicato riguardante l'applicazione del decreto legislativo n. 626. Mi rifaccio ad un'affermazione del Presidente di questo Comitato, quando ha detto che il decreto legislativo in questione è stato pensato in relazione ad un modello industriale. In effetti è così e probabilmente il Comitato avrà modo di rilevare nelle audizioni questo aspetto.

Riconosciamo che esiste l'esigenza non di un adattamento degli obiettivi del decreto legislativo in questione ma delle forme organizzative; un adattamento che riguarda l'agricoltura e tutti quei settori in cui si verifica il fenomeno della polverizzazione e che sono assimilabili all'agricoltura. Si tratta di valutare – non è questo il momento di fare proposte – una necessità oggettiva per raggiungere gli scopi e una migliore tutela anche del lavoro agricolo.

**PRESIDENTE.** Nelle audizioni spesso si parla di macchinari agricoli, di macchine ed in particolare di trattori. È vero che gran parte di queste macchine agricole è obsoleta, non più in regola e da rinnovare – come ha detto qualcuno – oppure no – come ha detto qualcun altro – perchè vi sono stati interventi in materia?

**MASSINI.** Signor Presidente, intanto svolgo una considerazione. Proprio nel comparto in cui si utilizzano maggiormente le macchine, quello dei «contoterzisti», avvengono meno infortuni, perchè il problema non è esclusivamente legato alla macchina, ma anche ai ritmi di lavoro e alle modalità di utilizzazione della stessa. Compiendo un'analisi approfondita in materia di operatori del settore, si è notato che più l'impresa è qualificata e meno infortuni si verificano, ovviamente come principio generale. Questo viene dimostrato proprio dai «controterzisti», che sostanzialmente fanno largo uso di macchine e tecnologia: in questo settore gli infortuni sono diminuiti.

Per quanto riguarda le macchine che operano in agricoltura, si è registrata soprattutto nelle realtà del Nord una forte innovazione. Il problema sta a monte ed è quello di imporre al costruttore gli accorgimenti necessari per favorire e consentire un'utilizzazione più sicura della macchina. Pertanto non è così vero che l'agricoltura è rimasta ferma, in termini organizzativi e tecnologici, al passato, a quindici anni fa. D'altra parte, se così fosse, questo significherebbe il fallimento delle politiche adottate per favorire l'innovazione tecnologica e l'introduzione di macchinari in agricoltura.

Il problema per alcuni aspetti è un altro, ed è quello di verificare che le macchine, prima di tutto, non vengano manomesse e, poi, che non vengano utilizzate da personale non qualificato in quanto i ritmi di lavoro in agricoltura, in certe occasioni, escludono la possibilità di prevenire il rischio. Faccio un esempio: una gran parte degli infortuni denunciati riguardavano la caduta dal trattore al momento del suo arresto. Sembra ridicolo, però l'operatore per sbrigarci non aspetta neanche che la macchina si fermi e scende prima.

Non è tanto un problema delle macchine in quanto tali, in quanto queste sono, nella stragrande maggioranza, dotate di tutti i sistemi di prevenzione previsti dalla legge, ma di evitare che vi possano essere manomissioni, per esempio sui cardani, effettuate all'interno dell'impresa agricola su una macchina che originariamente prevedeva dei sistemi di protezione che poi vengono rimossi. L'intero problema, secondo me, sta qui.

PRESIDENTE. Il problema può riguardare anche il tettuccio anti-ribaltamento.

ARIANO. Parlo da un osservatorio limitato visto che opero in una Usl, tuttavia penso di poter fornire qualche informazione in più grazie alla mia esperienza. Il tettuccio anti-ribaltamento, salvo poche eccezioni, è presente sui trattori, almeno nelle zone pianeggianti del Nord.

Confermo un paio di aspetti fondamentali, le macchine dei terzisti sono in genere nuove e belle, come è risultato da una indagine condotta su tutte le loro aziende: mediamente ci siamo trovati di fronte a macchine che non avevano più di cinque anni – al massimo dieci – e comunque sempre ben tenute e utilizzate da persone che le valorizzavano al massimo. La stessa situazione – senza peraltro esagerare nel verso opposto – non è riscontrabile nelle aziende agricole. Il problema più diffuso che si presenta è quello della manutenzione, soprattutto delle prese di forza, quasi mai protette, che costituiscono la causa maggiore di infortuni gravi con il trattore. Questo non sempre accade perchè vengono smontate volontariamente, ma perchè quando il meccanismo di protezione si rompe non viene sostituito. Si tratta di una realtà sulla quale bisogna assolutamente intervenire, magari prevedendo una revisione periodica per garantire la messa a punto di queste macchine e la dismissione di quelle ormai obsolete.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa questa audizione.

*(Vengono congedati i rappresentanti della Flai-Cgil, Fisba-Cisl, Uila-Uil e vengono introdotti i rappresentanti della Ugl-Agricoli e della Cisl-Agricoli).*

#### **Audizione dei rappresentanti della Ugl-agricoli e della Cisl-agricoli**

PRESIDENTE. Innanzi tutto ringrazio i rappresentanti della Ugl-agricoli e della Cisl-agricoli per la loro presenza. Penso che l'obiettivo della nostra indagine conoscitiva sia noto a tutti voi. Vorremmo conoscere in questa sede, in tempi possibilmente rapidi, la vostra opinione circa la situazione della sicurezza e della prevenzione degli infortuni in agricoltura.

DELFINI. Signor Presidente, sono il segretario confederale della Cisl e responsabile del settore agricolo.

Essendo a conoscenza del fatto che queste audizioni hanno sempre a disposizione tempi molto brevi, abbiamo predisposto un documento che vi distribuiremo e che ora vi illustrerò a grandi linee. Abbiamo valutato le vostre richieste con attenzione, cercando di rispondere a tutti i quesiti da voi posti.

Nel corso delle nostre ricerche abbiamo potuto constatare che l'applicazione del decreto legislativo n. 626, con il quale il legislatore af-

fronta il problema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, proprio nel settore dell'agricoltura è piuttosto carente. Ciò fondamentalmente perchè i rischi presenti in questo settore purtroppo sono svariati e molto diversificati. Abbiamo individuato i motivi di rischio legati al lavoro agricolo in settori precisi come: l'antinfortunistica, il rischio fisico, il rischio chimico, il rischio biologico, i dispositivi di protezione individuale, la movimentazione dei carichi e l'igiene dell'ambiente del lavoro.

L'antinfortunistica è legata ai rischi di infortunio imputabili all'uso di mezzi meccanici e alle caratteristiche proprie del parco macchine e degli attrezzi utilizzati per i lavori agricoli.

Nella casistica del rischio fisico rientrano i rumori e le vibrazioni; i rumori che gli addetti ai lavori subiscono continuamente e le vibrazioni dovute proprio alla movimentazione delle macchine. Si tratta spesso di problemi estremamente pericolosi, che comportano nel tempo non solo il rischio di malattie, ma danni fisici a volte anche irreversibili.

Una valutazione a parte merita il rischio chimico, dovuto a sostanze chimiche di origine diversa: presidi sanitari, fitofarmaci e sostanze chimiche prodotte dalle piante. A proposito dei fitofarmaci è necessario operare una classificazione in funzione del loro utilizzo e quindi avremo: gli insetticidi, gli anticrittogamici o fungicidi, i diserbanti o erbicidi. Inoltre, i rischi possono essere classificati in funzione delle proprietà tossicologiche dei fitofarmaci, distinguendo tre diverse classi: prodotti tossici e molto tossici, prodotti nocivi e prodotti irritanti.

Il decreto legislativo n. 626 del 1994 ha introdotto l'obbligo di valutare e provvedere alla prevenzione dei rischi derivanti dall'esposizione ad agenti biologici cui sono sottoposti i lavoratori a causa dell'incuria presente negli ambienti di lavoro. Nel nostro documento abbiamo dato qualche suggerimento non solo su come prevenire questi rischi, ma anche su quelli che dovrebbero essere gli accorgimenti per evitarli, attraverso l'applicazione del decreto legislativo n. 626.

Molta attenzione abbiamo rivolto alla questione della prevenzione di tutti questi rischi, individuando anche i dispositivi di protezione individuale, cioè qualsiasi attrezzatura destinata ad essere indossata dal lavoratore allo scopo di proteggerlo durante il lavoro, soprattutto quando nel settore si utilizzano prodotti tossici.

Abbiamo anche individuato i rischi legati alla movimentazione dei carichi, ossia quei rischi derivanti dal maneggio e dalla movimentazione di oggetti pesanti.

Infine, abbiamo approfondito la questione connessa all'igiene dell'ambiente di lavoro.

Avendo approfondito molto bene la materia riguardante la valutazione dei rischi e la sicurezza in agricoltura, riteniamo di aver espresso tutta una serie di suggerimenti che, ci auguriamo, voi possiate valutare attentamente per poi applicare al meglio il decreto legislativo n. 626 ed identificare quei settori che, secondo noi, ancora non sono stati individuati.

*CARBONE.* Io sono il segretario nazionale della Cisa per il settore dei dipendenti agricoli e, nel mio breve intervento, vorrei sottolineare solamente un aspetto di carattere politico.

Nel corso delle nostre ricerche abbiamo avuto modo di appurare che solo le aziende con a disposizione una superficie superiore ai dieci ettari dovrebbero applicare quanto previsto dal decreto legislativo n. 626 e che sarebbe opportuno che tutte le aziende con meno di dieci impiegati potessero ricorrere all'autocertificazione.

Penso inoltre che voi, come politici, dovrete adoperarvi per l'informazione e la formazione per i lavoratori agricoli, in special modo per quelli che utilizzano agenti biologici e chimici.

*ZINGALE.* Il problema dell'attuazione del decreto legislativo n. 626 del 1994 non riguarda solo l'aspetto della prevenzione, ma anche quello dell'informazione del coltivatore diretto e del lavoratore agricolo il quale, se questa non gli viene imposta con una legge specifica, non potrà mai in essere gli accorgimenti necessari ad evitare e a prevenire gli infortuni.

*VICARI.* Signor Presidente, cercherò di effettuare una panoramica della situazione a livello politico senza scendere nei particolari, per un motivo molto semplice. Siamo convinti che il decreto legislativo n. 626, almeno in una ipotetica scala di valore della legislazione, sia uno dei prodotti di maggior rilievo, poichè caratterizza in senso veramente moderno il sistema organizzativo aziendale e soprattutto introduce un miglioramento nella vita lavorativa. Tuttavia mi lascia perplesso il fatto che di tale strumento con riguardo all'agricoltura si parli pochissimo e che soprattutto non vi siano idee chiare. Ad esempio, tutti sappiamo che le piccole aziende in agricoltura sono la maggioranza e la circostanza che vengano escluse da alcuni obblighi ci preoccupa moltissimo. La disinformazione è quasi totale laddove, invece, abbiamo bisogno di informare e di «obbligare» tutti i datori di lavoro ed i lavoratori del settore, figure che peraltro molto spesso in agricoltura vengono a coincidere dal momento che si è allo stesso tempo datori di lavoro e lavoratori.

Con una prevenzione mirata si potrebbero evitare moltissimi incidenti; al di là delle risultanze statistiche anche l'Inail rileva che la maggior parte degli infortuni si registra in agricoltura, basti pensare al mondo forestale, agli incendi.

L'aspetto più importante – a nostro avviso – è quello di prestare maggiore attenzione a queste difficoltà e ciò può avvenire soltanto con l'informazione. La legge dovrebbe prevedere norme più precise e concrete circa la prevenzione, in particolare nelle piccole aziende, laddove purtroppo tale aspetto non viene trattato in maniera puntuale: se ne è parlato e se ne parla pochissimo, anche sulla stampa, anche se Confagricoltura ha organizzato un convegno al riguardo e in alcune zone d'Italia si sono tenuti dei corsi, organizzati anche da noi per i nostri sindacalisti, per spiegare ciò che si può fare per prevenire.

Lo strumento dell'autocertificazione è preoccupante. Dal nostro punto di vista non esiste nella norma alcuna previsione concreta che

consenta di individuare per le piccole aziende il soggetto responsabile. Non è sufficiente l'autocertificazione, occorre chiarire le modalità di rilascio di attestati di idoneità. Possiamo non farcene carico, ma prima o poi i nodi verranno al pettine e gli infortuni continueranno a verificarsi, soprattutto in agricoltura.

Abbiamo predisposto alcuni progetti concernenti la sicurezza nel lavoro; organizziamo corsi di formazione per i nostri responsabili a livello locale, tuttavia sovente ci troviamo in grave difficoltà giacchè per quanto riguarda il mondo agricolo non c'è nulla di preciso nella legge e spesso dobbiamo «inventare». Vorremmo quindi dei chiarimenti e delle disposizioni legislative precise. L'autocertificazione deve essere vista in modo diverso dal momento che circa il 70 per cento del mondo agricolo fa ricorso a tale strumento, trattandosi di aziende minimali. Sappiamo tutti che a livello ecoambientale spesso si registrano danni gravissimi e non risolveremo il problema consentendo l'autocertificazione: tutti i nodi verranno al pettine e il numero degli incidenti resterà comunque elevato.

**SANTORI.** L'esposizione della dottoressa Delfini è stata molto articolata, anche se non le è stato possibile entrare nello specifico per questioni di tempo. Mi sarei tuttavia aspettato qualcosa di più, oltre all'individuazione delle cause che espongono al rischio, cioè l'indicazione di possibili soluzioni. È vero che le piccole aziende vengono escluse dalle previsioni del decreto legislativo n. 626, vi sono però circa 600.000 aziende che assumono manodopera. Il problema degli autonomi è e resta un problema di cui ritengo si debbano far carico le organizzazioni professionali, ma anche i sindacati, in modo da predisporre corsi di informazione e di formazione, perchè solo attraverso questi si può raggiungere un risultato concreto.

È stato già detto che in agricoltura esiste una polverizzazione, ma esiste anche una meccanizzazione spinta e non, come si vuol far credere, una meccanizzazione obsoleta, salvo rare eccezioni. Semmai esiste un sovradimensionamento delle macchine rispetto a determinate esigenze e luoghi; mi riferisco soprattutto alle zone di collina e di montagna dove vengono utilizzati macchinari che sarebbe meglio non adoperare e la cui potenza dovrebbe essere inferiore.

Trovo poi che sia veramente semplicistico tarare l'esclusione dell'autocertificazione al di sotto dei dieci ettari di estensione; bisogna verificare come quest'area viene coltivata, ad esempio dieci ettari di coltura estensiva non mi sembra comportino rischi elevati rispetto ad altri tipi di coltivazione che richiedono maggior attenzione.

**DELFINI.** Signor Presidente, vorrei ribadire che essendo i tempi a disposizione piuttosto brevi ho riassunto un documento particolareggiato che è stato depositato e che spero il Comitato vorrà prendere in esame.

**CARBONE.** Sono d'accordo con l'onorevole Santori circa la necessità di una valutazione del tipo di coltura che viene realizzata nei dieci ettari. La mia era solo un'indicazione di massima.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la vostra partecipazione e dichiaro conclusa questa audizione.

*(Vengono congedati i rappresentanti della Ugl-Agricoli e della Cissal-Agricoli e vengono introdotti i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani)*

**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci)**

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani per aver aderito al nostro invito, nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene sul lavoro. Era d'altronde emersa l'opportunità di ascoltare in materia anche la posizione dei comuni.

Siamo consapevoli del fatto che esistono difficoltà e problemi nell'applicazione del decreto legislativo n. 626 e che alcuni comuni di recente hanno assunto posizione in relazione alla applicazione della direttiva 92/57/CEE, concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili, recepita con il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, e della direttiva 92/58/CEE, concernente le prescrizioni minime per la segnaletica di sicurezza e/o di salute sul luogo di lavoro, recepita con il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 493. A tale proposito, c'è chi ritiene opportuno che la normativa entri in vigore rapidamente, anche se in presenza di difficoltà.

*RUCCO.* Signor Presidente, abbiamo predisposto un breve documento che le consegnerò successivamente quando lo avrà sottoscritto il presidente Bianco, che mi auguro arrivi presto.

PRESIDENTE. Dottor Rucco, la prego di riferire al presidente Bianco – nel caso non dovesse arrivare in tempo – che, a causa di numerosi e impellenti impegni parlamentari, non abbiamo potuto aspettarlo.

*RUCCO.* Signor Presidente, le anticipo le più vive scuse da parte del nostro Presidente, che si trova al momento impegnato presso la Camera dei deputati.

Non esiste – almeno che io sappia – una mappatura esaustiva della situazione dell'attuazione del decreto legislativo n. 626 nella generalità dei comuni italiani, perchè il panorama è troppo vasto e le situazioni troppo diversificate. Abbiamo quindi proceduto tentando di individuare, attraverso un campione che fosse significativo di enti locali di varie dimensioni, di diversa collocazione territoriale e di varia natura organizzativa, quali fossero in linea generale le problematiche dell'attuazione del decreto legislativo sopra indicato. È emersa una situazione che abbiamo riportato nella relazione. *(Fa il suo ingresso in Comitato il presidente dell'Anci, avvocato Enzo Bianco).*

**PRESIDENTE.** Dottor Bianco, la ringrazio per la sua partecipazione. L'audizione è già cominciata, ma ha la possibilità di intervenire in qualsiasi momento per integrare ciò che viene detto.

**RUCCO.** Nell'indagine, in generale, abbiamo riscontrato alcune difficoltà, anche di natura finanziaria, ma anche un sostanziale avvio della fase attuativa del decreto legislativo n. 626, se non altro per i preliminari essenziali. Credo sia inimmaginabile in questo momento ottenere una rilevazione che sia specificamente e puntualmente rappresentativa di tutte le realtà esistenti. Se consentite, lascerei la parola alla dottoressa Criaco perchè lei ha curato l'indagine per conto dell'associazione sui punti rilevati.

**CRIACO.** Signor Presidente, senatori, deputati, per tutti gli enti la prima difficoltà è stata, almeno inizialmente, l'individuazione del datore di lavoro, difficoltà in parte diminuita a seguito dell'emanazione di circolari ministeriali con le quali venivano indicati i criteri per la sua nomina. Nei comuni di grosse dimensioni la nomina di più datori di lavoro crea problemi di coordinamento, sia tra gli stessi dirigenti nominati, per uniformarne l'azione, sia nei confronti del servizio di prevenzione e protezione e dei medici competenti, perchè la legge stabilisce che siano i datori di lavoro a nominare questi ultimi. Molte volte, non essendo previsti *budget* di spesa specifici per la sicurezza in favore dei dirigenti, questi servizi vengono costituiti o nominati a livello centrale.

Si tratta di articolare le responsabilità in merito alle risorse tra gli organi politici, tra il consiglio comunale, che alloca le risorse con l'approvazione del bilancio, e gli organi amministrativi individuati nei datori di lavoro, che hanno limitati poteri di spesa. Inoltre, non risultano neppure chiariti quelli che sono i rapporti tra datori di lavoro, dirigenti e preposti, ai fini della distinzione di funzioni e responsabilità in materia di sicurezza, limitandosi la legge ad individuare i compiti espressamente non delegabili del datore di lavoro. Al di là di questo, è anche per la complessa organizzazione amministrativa degli enti locali, ed in particolare dei comuni, che risulta difficile poi stabilire un rapporto, un esatto collegamento, tra queste figure.

Chiaramente, per quanto riguarda il servizio di prevenzione e protezione, non è sempre possibile, specie nei comuni di minori dimensioni, reperire all'interno personale che abbia preparazione e capacità adeguate ed è quindi necessario stipulare convenzioni con soggetti esterni. Per quanto riguarda la nomina dei rappresentanti per la sicurezza, si registrano ritardi, in alcuni casi dovuti alle stesse organizzazioni sindacali che non manifestano iniziative al riguardo.

Nel campo della formazione le iniziative poste in essere hanno riguardato, in primo luogo, la necessità di sensibilizzare e adeguatamente formare i dirigenti e i funzionari apicali dei vari enti, mentre per il restante personale corsi di formazione sono stati svolti o programmati soprattutto per i dipendenti addetti alle squadre di emergenza e di pronto soccorso, il personale tecnico e i rappresentanti della sicurezza, laddove nominati.

Ai fini dell'elaborazione del documento per la valutazione dei rischi, molte difficoltà gli amministratori le hanno incontrate sia in relazione alle varie ed estese attività svolte dal comune, sia in relazione al censimento delle varie sedi di lavoro – specie negli enti di maggiori dimensioni – stante la notevole articolazione sul territorio delle amministrazioni comunali. Anche questo aspetto ha creato delle difficoltà e, in alcuni casi, dei ritardi.

Ho esposto un quadro generale relativo ai primi adempimenti che le amministrazioni stanno ponendo in essere o che in molti casi hanno già posto, come nel caso della prevenzione sanitaria, per lo più tramite convenzioni con le aziende sanitarie locali.

*BIANCO.* Signor Presidente, senatori, deputati, mi scuso per il ritardo dovuto al concomitante impegno presso l'altro ramo del Parlamento per la discussione del disegno di legge cosiddetto «Bassanini 2» sulla semplificazione amministrativa. Proprio questa mattina si sarebbe svolto l'esame delle norme riguardanti i segretari comunali. Comprenderete che si tratta di materia di diretto interesse delle amministrazioni comunali.

Confermo tutte le considerazioni sin qui svolte dal dottor Rucco e dalla dottoressa Criaco, che sono state sintetizzate in una lettera in modo che possiate disporre di un documento scritto. In generale, la sensazione che abbiamo avuto al riguardo, in questo primo periodo dall'entrata in vigore della normativa, è che si tratta di un obiettivo che si potrebbe definire strategico.

Un paese moderno deve essere in condizione di garantire livelli adeguati di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro. Però, rispetto a questo grande obiettivo, non siamo dotati né di risorse finanziarie sufficienti né di normative e di procedure adeguate. Pertanto assistiamo ad un ritardo, ad un rallentamento dovuto in parte – se vogliamo essere severi e obiettivi – all'antica convinzione italiana che prima o poi una norma risolverà la questione ritardando ulteriormente l'entrata in vigore del programma.

Oggi esiste, da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali, una difficoltà riscontrata in questa sede. Proprio questa mattina, infatti, ho avuto occasione di partecipare alla celebrazione del cinquantenario della nascita della Confartigianato, una delle più importanti organizzazioni del mondo produttivo delle piccole e medie imprese artigiane. Ho avuto modo di appurare che anche nel mondo dell'artigianato, e comunque nel mondo delle piccole e medie imprese, la difficoltà nei confronti della piena entrata in vigore del decreto legislativo n. 626 del 1994 provoca notevolissimi problemi, tanto che il Presidente della Confartigianato, concludendo il suo intervento, ha invitato il Governo ed il Parlamento a compiere quegli sforzi necessari a creare occasioni per nuova occupazione. Però egli ha affermato anche – chiaramente in modo polemico – che la nuova occupazione che si creerà sarà comunque inferiore a quella che perderemo se non risolveremo al più presto il problema dell'entrata a regime del decreto legislativo citato.

Credo che questo Comitato paritetico sia l'occasione giusta per sedersi intorno ad un tavolo e valutare concretamente i problemi che si

presentano e le modalità per affrontarli e risolverli. L'Associazione nazionale comuni italiani è disponibile a fornire concreti suggerimenti che – ripeto – dovrebbero permettere di giungere a procedure di semplificazione e di garantire quel minimo di discrezionalità necessaria in questi casi.

La norma è ispirata ad un principio molto rigido e il rischio che si corre in questo caso è quello che l'ultima carrozza del convoglio, quella magari più in difficoltà, finisca per frenare l'interno convoglio, poiché esistono naturalmente delle situazioni differenziate.

Si dovrebbe accettare l'idea – almeno in linea di principio – che il problema che si presenta all'impresa artigiana è diverso da quello che deve affrontare la media e grande impresa; allo stesso modo, i problemi che si presentano al piccolo comune sono molto diversi da quelli che deve affrontare la grande città.

Quindi, sulla base dell'esperienza che abbiamo maturato in questi due anni e mezzo di lavoro, il suggerimento che ci sentiamo di darvi è quello di attuare forme di flessibilità e di discrezionalità. È opportuno che nella fase regolamentare o procedurale (questo è il senso della nostra iniziativa, piuttosto che bussare cassa e chiedere nuove risorse) si forniscano strumenti di flessibilità che consentano di raggiungere più facilmente l'obiettivo a coloro che hanno la possibilità di farlo, tenendo conto della condizione di coloro che hanno maggiori difficoltà.

**PRESIDENTE.** Credo che siano a tutti note le difficoltà che debbono affrontare i comuni anche dal punto di vista economico. Al di là di queste difficoltà, esiste nei comuni una qualche cultura della prevenzione? Vorrei sapere, cioè, se si avverte la necessità di un servizio di prevenzione e protezione oppure, nel caso in cui questo già esistesse, se l'Anci può adoperarsi per diffondere la cultura della prevenzione stessa. Naturalmente, purchè questo rientri tra i compiti specifici dell'Associazione.

Se il comune non ha i soldi per agire, si pone in essere una questione diversa dal caso in cui la prevenzione finisce in sordina per la convinzione che in futuro si provvederà diversamente o che il problema riguardi in particolar modo i settori manifatturieri e non l'amministrazione pubblica.

In secondo luogo, volevo sapere se l'Anci è a conoscenza di un'esperienza condotta dal comune di Genova, che meriterebbe di essere diffusa: il comune, d'accordo con l'amministrazione provinciale, con le Usl e con altri organismi, ha costituito una specie di comitato di coordinamento dei responsabili per la sicurezza. Esso non ha dei poteri veri e propri, ma in quella sede si scambiano esperienze e si stimolano i rispettivi organismi a cercare delle soluzioni.

Il modo in cui abbiamo percepito questa esperienza durante i nostri sopralluoghi ci induce a ritenere che essa merita di essere meglio conosciuta e diffusa.

**BIANCO.** Per quanto riguarda la prima questione da lei sollevata, ho il dovere di sottolineare che in tutta onestà la sensibilità delle ammi-

nistrazioni locali nei confronti di questo tema è certamente in crescita, ma non è ancora ad un livello adeguato. Non sarei sincero se dicessi che ci riteniamo pienamente soddisfatti del grado di attenzione che viene riservato ad un problema così delicato.

Ovviamente, rispetto alle mille incombenze della vita di ogni giorno, l'amministratore pubblico, specie di una città del Sud, tende a considerare più impellenti i problemi legati al tema dell'occupazione rispetto ad altri.

Nella mia posizione di sindaco di Catania non sarei sincero se non dicessi che da quando mi sveglio la mattina a quando torno a dormire la sera, possibilmente anche la notte, il mio primo pensiero è rivolto al tasso di disoccupazione, che è del 27 per cento (quello giovanile è del 50 per cento). È su questo dato angosciato che concentro la mia attenzione. Magari il sindaco di Milano considererà prioritario il tema della mobilità.

L'attenzione sul tema della sicurezza è in crescita e da questo punto di vista l'Anci si sta organizzando. È stata infatti attribuita ad un vice presidente, il sindaco della città di Padova, dottor Zanonato, una specifica delega su questo argomento. Abbiamo inoltre costituito, nell'ambito del dipartimento, una struttura che segue specificamente questi problemi.

Nonostante ciò, accogliamo il suggerimento implicito del Presidente del Comitato. Certamente agli scopi istituzionali della nostra Associazione si può aggiungere quello di innalzare il livello di sensibilità nei confronti di questi problemi facilitandone l'approfondimento nell'ambito delle riunioni annuali, dedicando una sessione dei nostri lavori proprio a questo specifico argomento, in modo da scambiarsi le esperienze maturate sul territorio.

Sotto questo profilo, l'esperienza di Genova è certamente di grande utilità. Laddove si verificano iniziative di questo tipo, anche su tematiche diverse, per il fatto stesso di riunire intorno ad un tavolo chi ha competenze al riguardo, si giunge sempre a quel minimo di coordinamento che produce risultati positivi e significativi.

Certamente nelle nostre riviste e nella nostra comunicazione istituzionale faremo riferimento a questa esperienza della città di Genova, invitando le amministrazioni, soprattutto quelle capoluogo di provincia (naturalmente questo tipo di coordinamento è più facile dove ci sono anche presenze istituzionali), a promuovere delle iniziative analoghe da parte degli amministratori locali.

MONTAGNINO. Sono d'accordo con lei sulle difficoltà che si incontrano relativamente all'applicazione della normativa; esistono però numerose altre problematiche.

Complessivamente, le condizioni degli enti locali e della pubblica amministrazione sono quelle che tutti conosciamo. Però, una delle contestazioni che più spesso viene mossa da parte degli imprenditori è quella che il legislatore avrebbe troppa tolleranza nei confronti della pubblica amministrazione, dando un esempio negativo. Ritengo

che esista però un problema di carenza di cultura sulla sicurezza nella pubblica amministrazione.

Credo che il nodo centrale sia dell'apparato nel suo complesso e non del sindaco, che vi siano anche amministrazioni che siano state più sollecite non tanto per mettersi in regola, ma per nominare consulenti esterni (magari con qualche nomina che poteva essere utilizzata politicamente), con spese di solito rilevanti, soprattutto per quanto riguarda i consulenti medici. Conosco il caso, che spero isolato, di un comune che ha nominato un consulente medico per la somma di 240.000.000 l'anno.

Allora, quando non si mettono in campo tutte le iniziative che servono alla sicurezza, quando vi sono difficoltà per l'identificazione del datore di lavoro rispetto a queste responsabilità, mi sembra negativo di fronte all'opinione pubblica che l'attività di una istituzione si concentri più sugli aspetti marginali, di piccolo cabotaggio, che non su quelli complessivi e rilevanti. Infatti la sicurezza non si può identificare soltanto con la somma che viene spesa per realizzare una tale condizione, ma rappresenta una grande risorsa poichè non soltanto è indice di una maggiore civiltà, ma rappresenta anche l'adempimento al precetto costituzionale della tutela della salute come interesse collettivo.

Ritengo quindi che proprio l'Anci dovrebbe dare ai comuni un impulso in questo senso, pur con una graduazione rispetto alla dimensione degli Enti locali, poichè è chiaro che laddove vi sono molti funzionari è più semplice scegliere il soggetto competente. In ogni caso, se non esiste una forte attenzione, il rischio è che nell'applicazione di questa norma, che risale al 1994 e che tra l'altro riguarda direttive comunitarie recepite in ritardo dal nostro ordinamento, qualche privato ricoprirà molti incarichi e soltanto alcuni comuni presteranno qualche attenzione particolare al tema.

PELELLA. Riconosco che vi sono delle difficoltà, tra cui quella principale è l'individuazione del datore di lavoro; ritengo però di dover ricordare all'avvocato Bianco l'affermazione del Presidente di Confartigianato che questa normativa rischia di espellere dal tessuto delle piccole e medie aziende molti più soggetti di quanti il settore stesso ne possa assumere. Tale affermazione esprime le difficoltà di un settore variegato, in cui vi sono soggetti che partono da livelli diversi, a cominciare dalle possibilità finanziarie; difficoltà che tuttavia, se rappresentate in questo modo, possono far comprendere come uno strumento di questo tipo, che potrebbe costituire un notevole indicatore di civiltà e modernizzazione, finisca poi per essere considerato come un orpello, come uno strumento di cui bisogna liberarsi, in barba a qualsiasi affermazione circa l'esigenza di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, ma soprattutto dei cittadini.

Lei ha adoperato tre espressioni: procedure adeguate; discrezionalità; strumenti di flessibilità. Le ultime due potrebbero, in relazione all'applicazione della normativa stessa, essere intese come facoltà concessa al datore di lavoro o al suo corrispettivo nell'ente locale di individuare priorità o settori di intervento, tenuto conto anche delle risorse

dell'ente locale, su cui avviare l'applicazione del decreto legislativo n. 626?

È vero, come è stato affermato, che non esiste una precisa mappatura dello stato di attuazione di tale normativa, ma volendo utilizzare questo schema e trasferendo una parola oggi molto cara, «flessibilità», anche a questo campo, mi chiedo se si sia pensato di lavorare – lei è uomo di grande dinamismo e intelligenza – per individuare quei settori meritevoli di essere osservati, sondati per primi. In certi uffici del comune lavora personale impiegatizio, quindi forse più scolarizzato ed attento, ma cosa si può dire in materia di messa a norma di edifici pubblici, a cominciare dagli edifici scolastici, frequentato da una parte di popolazione meno cosciente? Se intendiamo in questo modo la discrezionalità e la flessibilità, si potrebbe tentare allora di dedicare a tali problemi quella sessione cui lei faceva riferimento, secondo questa impostazione.

Si è poi fatto riferimento all'inerzia anche di organizzazioni sindacali rispetto al problema dell'individuazione e della nomina dei rappresentanti per la sicurezza. Siamo forse di fronte alla conseguenza di un mancato incontro tra domanda e offerta, tra ente locale che è sensibile e organizzazione sindacale che recepisce, o ci troviamo in certe regioni del nostro territorio nazionale di fronte ad una diversificata sensibilità da parte delle organizzazioni sindacali rispetto a questi problemi?

*BIANCO.* Circa le ultime considerazioni del senatore Pelella devo dire che egli ha colto esattamente il senso della mia indicazione. Quando parlavo di flessibilità, di priorità, intendevo proprio avere un approccio realistico nei confronti di un problema che non si affronta solo a colpi di ideologia.

Farò un esempio che mi riguarda come sindaco di Catania. Avendo risorse limitate da dedicare a questo aspetto e facendo finta che la norma non operi in modo indistinto, come purtroppo largamente avviene, ho fissato degli obiettivi prioritari della mia azione, come normalmente faccio. Avendo destinato alcuni miliardi l'anno non per i consulenti ma per affrontare veramente il problema, ho stabilito che le priorità assolute sono le seguenti: edifici comunali non costruiti per ospitare servizi o istituzioni come le scuole, dove naturalmente immagino che il problema assuma caratteristiche maggiori; luoghi ove vi è una alta concentrazione di persone, quindi anche le scuole, dove tra l'altro il livello di maturità è ovviamente basso; edifici di alto valore storico-culturale dove il verificarsi di un incendio, per esempio, causerebbe un danno doppio per la scomparsa di un patrimonio irripetibile.

Sottopongo quindi al Comitato tale aspetto. Non risolveremo il problema facendo finta che non esiste una inadeguatezza di risorse; diamo la possibilità a chi opera in questo settore di indicare priorità che consentano di raggiungere determinati obiettivi, laddove se, invece, poniamo un obbligo indistinto e generalizzato vi sarà una spinta fortissima a non rientrare in una condizione di questo tipo.

Per quanto riguarda l'osservazione relativa alle organizzazioni sindacali, vorrei segnalare che non c'è alcuna polemica nella considerazione

ne da noi svolta, anzi. Da parte di queste organizzazioni riceviamo quotidianamente pressioni per la piena operatività del dettato normativo, anche se di fatto registriamo che in alcune amministrazioni l'attivazione di quelle procedure, proprio per la loro complessità, purtroppo non lo ha consentito.

In relazione, invece, alle considerazioni del senatore Montagnino, non voglio assolutamente dubitare che il caso cui faceva riferimento sia accaduto, però sono sicuro si tratti di un accadimento singolare; mi sento infatti di poter garantire l'attenzione dei colleghi amministratori, di destra e di sinistra, del Nord e del Sud, dei comuni piccoli e di quelli grandi, nei confronti di questo così serio problema.

Non esiste però una serenità e una gioiosità da parte degli amministratori pubblici nei confronti del decreto legislativo n. 626 rispetto agli operatori privati. C'è anzi una grandissima preoccupazione, soprattutto in materia di reati contro la pubblica amministrazione (dall'abuso di ufficio all'omissione di atti di ufficio, alle norme penali in materia di interventi per la salute pubblica), da parte degli amministratori e anche da parte dei funzionari ai quali la legge n. 142 del 1990 e la stessa normativa in esame riserva particolari competenze.

L'approccio pragmatico emerso nel corso dell'audizione, le esigenze di migliorare gli strumenti, il coordinamento e di aumentare il livello di sensibilità, costituiscono indicazioni da noi recepite e considerate molto utili. Le sottoporremo all'attenzione dei nostri organi istituzionali proprio con l'intenzione di aumentare la sensibilità degli amministratori locali nei confronti di un problema centrale quale quello dello sviluppo della sicurezza.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i nostri ospiti per avere partecipato al nostro incontro.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,15.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE