

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

18° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 GIUGNO 1997

**Presidenza del presidente SMURAGLIA**

**INDICE****Audizione dei rappresentanti dell'Unione delle province italiane (Upi)**

PRESIDENTE:		<i>AMBROSI</i> ..... Pag. 3, 5, 7 e <i>passim</i>
- SMURAGLIA ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), senatore .....	Pag. 3, 5, 8 e <i>passim</i>	<i>GIULIANI</i> ..... 6, 8, 9
MUNDI ( <i>Forza Italia</i> ), senatore .....	9	
SANTORI ( <i>Forza Italia</i> ), deputato .....	10	

**Audizione dei rappresentanti della Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali (Cispel)**

PRESIDENTE:		<i>BONAFACCIA</i> ..... Pag. 11, 12, 13
- SMURAGLIA ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), senatore .....	Pag. 11, 12, 13 e <i>passim</i>	<i>BOSSI</i> ..... 13

**Audizione della rappresentante della Confederazione italiana delle cooperative (Confcooperative)**

PRESIDENTE:		<i>VALENTINI</i> ..... Pag. 15, 16, 17
- SMURAGLIA ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), senatore .....	Pag. 14, 16, 17	
STELLUTI ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), deputato ...	17	

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Piero Ambrosi, accompagnato dal dottor Piero Antonelli e dal dottor Vittorio Giuliani, dell'Unione province italiane; il dottor Francesco Bonafaccia ed il dottor Luigi Bossi, della Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali; la dottoressa Sabina Valentini, della Confederazione italiana delle cooperative.*

*I lavori hanno inizio alle ore 12,10.*

#### **Audizione dei rappresentanti dell'Unione delle province italiane (Upi)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, sospesa nella seduta del 6 giugno.

Il nostro programma comincia quest'oggi con l'audizione dei rappresentanti dell'Unione delle province italiane, che ringrazio per avere accolto il nostro invito.

Come sapete, siamo praticamente alla fase conclusiva dell'indagine conoscitiva che ha come tema la sicurezza e l'igiene del lavoro nel paese, nonchè l'attuazione delle relative normative. Ci interessa, pertanto, conoscere le problematiche emerse in materia a livello della loro associazione, quale tramite delle province ad essa associate, ed anche a livello di singola provincia, poichè il dottor Ambrosi, oltre ad essere rappresentante dell'Upi, è assessore alla provincia di Roma.

Do pertanto la parola ai rappresentanti della Unione delle province italiane.

*AMBROSI.* Signor Presidente, nella mia funzione di assessore provinciale mi occupo essenzialmente della sicurezza sui luoghi di lavoro e della protezione civile. Io ho letto l'insieme delle questioni di cui si sta occupando il vostro Comitato per cercare preliminarmente di capire quale aspetto della nostra esperienza di amministratori provinciali potesse interessare il vostro lavoro. Ritengo per lo più che l'oggetto di questo nostro intervento riguardi l'applicazione del decreto legislativo n. 626 che, come tutti sappiamo, è normativa innovativa ma in un certo senso riepilogativa di una serie di adempimenti che i soggetti di tutte le amministrazioni erano e sono tenuti ad assicurare.

Certamente i vari passaggi di carattere amministrativo, soprattutto in relazione all'attribuzione delle responsabilità previste puntualmente nel decreto legislativo n. 626, hanno consentito a mio avviso un'accelerazione e anche una presa di coscienza delle amministrazioni in genere, soprattutto da parte degli enti locali, delle problematiche inerenti la sicurezza.

L'esperienza che riferisco è quella relativa alla provincia di Roma e parte da aspetti che sono oggetto di intervento specifico di valutazione del rischio per il conseguente adeguamento delle normative. La provincia di Roma, le stesse esperienze le abbiamo riscontrate anche negli incontri effettuati presso l'Upi, ha un patrimonio immobiliare consistente (certamente la nostra provincia è un pò particolare per dimensioni degli interventi) all'interno del quale si svolge l'ordinaria attività amministrativa, quella cioè inerente le sedi, gli uffici, la localizzazione dei servizi ed il decentramento di alcuni di essi. Il problema assume poi caratteri di rilevanza straordinaria per quanto riguarda le scuole. Per esempio, l'amministrazione provinciale di Roma, da prima ancora dell'entrata in vigore della cosiddetta legge Masini, cioè la legge n. 23 del 1996, sovrintende come proprietà e come manutenzione circa 250 plessi scolastici; con le operazioni di adeguamento e di trasferimento degli immobili che sono oggi in corso solo come provincia di Roma arriveremo ad amministrare 400 immobili.

Quindi, siamo certamente nella necessità di ottemperare a quanto previsto dalle leggi in vigore, soprattutto in relazione alle scadenze perentorie che esse prevedono. Abbiamo, pertanto, provveduto all'individuazione dei datori di lavoro ed a creare delle conferenze di servizi all'interno dell'amministrazione proprio per la complessità e la pluralità dei soggetti in questione. Già nel primo passaggio che abbiamo espletato o stiamo terminando di espletare, cioè solo per l'affidamento dell'incarico di redazione del documento di valutazione dei rischi, pur attenendoci al minimo delle tabelle professionali, sosterremo una spesa dell'ordine di 4-5 miliardi.

Quindi, mi rendo conto che l'abituale lamentela degli enti locali rispetto al dovere di adeguarsi alle leggi in vigore, non prevedendo queste dei contributi straordinari che accompagnino poi lo sforzo che debbono effettuare tali enti, è sicuramente giustificata; ma, al di là anche dell'eventualità di queste osservazioni, non c'è dubbio che poi ogni amministrazione è sola di fronte alle proprie responsabilità e quindi è tenuta certamente a moltiplicare i propri sforzi ed a fare adesso anche ciò che magari in passato non si è fatto per omissione, per incuria, per difficoltà di bilancio, per ragioni di carattere oggettivo. Le cifre che ho citato prima sono relative soltanto alla fase di studio e di valutazione, poi certamente vi sarà una seconda fase, quella attuativa, nella quale dovremo poi mettere a norma gli impianti, i laboratori, le aule scolastiche, eccetera.

Pertanto, il fronte della sicurezza sui luoghi di lavoro noi, come amministrazione provinciale, per la verità non lo abbiamo affrontato, e anche l'Upi, dal punto di vista degli interventi di adeguamento degli immobili, cioè del compendio di tutti i lavori necessari per raggiungere tale risultato, ma lo abbiamo affrontato anche e soprattutto per quanto riguarda il problema connesso della sicurezza dei lavoratori.

Rispetto all'informazione abbiamo agito sia attraverso *vademecum* che opuscoli, che nel nostro caso l'amministrazione provinciale ha già predisposto d'intesa con la regione Lazio e con i maggiori comuni dell'area, perchè ponendosi in essere una sorta di consultazione perma-

nente, questo aspetto riguarda le amministrazioni provinciali ma ovviamente anche le amministrazioni comunali. Inoltre, molti dipendenti prestano la loro attività all'interno degli immobili che prima descrivevo, ma esiste anche personale che espleta la propria attività al di fuori di un ufficio: ad esempio, l'amministrazione provinciale annovera anche cantonieri e guardie provinciali. Pertanto, se è giusto fronteggiare emergenze ormai abbastanza note di sicurezza specifica e collettiva, come quella di chi lavora a contatto con i videoterminali, oppure il problema della postura del lavoratore nell'ambiente di lavoro, certamente c'è anche una tematica assai delicata riguardante i lavoratori che all'esterno di un ufficio sviluppano la loro attività quotidiana.

Rispetto a tali problemi, sia mediante corsi di formazione che attraverso note campagne informative, ci stiamo attivando per sensibilizzare innanzi tutto i lavoratori in prima persona perchè essi stessi siano protagonisti di questa nuova presa di coscienza dei problemi della sicurezza. Su questo piano del concorso delle forze sociali e dei lavoratori in genere, da quanto è emerso in questi primi mesi – anche se l'attuazione della normativa non è ancora completa –, abbiamo registrato un certo senso consenso rispetto alle iniziative che si vanno assumendo.

Non mi addentro in aspetti tecnici. Se comunque saranno necessarie successive delucidazioni, il dirigente del servizio di prevenzione e sicurezza del lavoro dell'amministrazione provinciale è qui a disposizione.

**PRESIDENTE.** La situazione che lei ci ha descritto in particolare con riferimento alla provincia di Roma è comune, per quanto vi risulta, anche a tutta Italia o come al solito ci sono delle differenze?

**AMBROSI.** Rispetto al problema delle scuole, senz'altro. Già prima della cosiddetta legge Masini – ripeto – le amministrazioni provinciali erano deputate ad esercitare funzioni di competenza sui licei scientifici e sugli istituti tecnici, commerciali, agrari e di varia natura.

Credo che un po' tutte le amministrazioni provinciali riscontreranno delle difficoltà, magari non come quelle della provincia di Roma; perchè, per esempio, noi prenderemo in carico patrimoniale tutti gli immobili delle scuole superiori del comune di Roma; la provincia di Roma, quindi, in questo senso è un caso a sè. Certamente le amministrazioni provinciali delle grandi aree del paese avranno problemi simili al nostro, comunque rispetto al patrimonio scolastico tutte si troveranno ad affrontare queste difficoltà.

**PRESIDENTE.** Per le scuole la legge già prevede una proroga dei lavori da compiere. Per gli altri adempimenti inerenti al decreto legislativo n. 626, anche quelli non propriamente costosissimi, non c'è un po' di ritardo?

**AMBROSI.** Per quanto riguarda la nostra esperienza mi pare di no. Sapendo che c'erano in qualche modo due tempi, uno per le sedi di ufficio e l'altro per le scuole, ci siamo mossi in questa logica anche per

gli adempimenti amministrativi che abbiamo assunto. Non a caso, per esempio, per i rischi inerenti gli immobili dove si esercita attività ordinaria dell'amministrazione provinciale abbiamo già ultimato gli studi e le valutazioni dei rischi e in alcuni casi abbiamo già operato degli interventi. Comunque su questo tema preferirei che rispondesse il dottor Giuliani.

*GIULIANI.* Vorrei intervenire seguendo un po' il programma che ci avete inviato sulle tematiche di interesse del Comitato.

In relazione al punto 3, concernente le cause principali degli infortuni e delle malattie, per la provincia di Roma – ma penso anche per le altre province ed enti locali – esiste il grosso problema dell'amianto, che le amministrazioni hanno sempre sottovalutato, complice la carenza di finanziamenti e di disponibilità finanziarie. Come amministrazione provinciale, siccome abbiamo scuole che sono a rischio di esposizione di amianto, il servizio solleverà il problema e proporrà le giuste soluzioni.

Nelle scuole e nei posti di lavoro degli enti locali i rischi esistono ma possono causare infortuni dovuti più che altro a sbadataggine o comportamenti di questo genere; il lavoro in sè non crea veri problemi.

Per quanto riguarda i videoterminali, che potrebbero creare problemi alla salute, come amministrazione provinciale abbiamo provveduto a fare la valutazione del rischio, ad analizzare i posti di lavoro dei videoterminalisti; stiamo attuando già il programma di adeguamento del posto di lavoro «sagomato» e della postura, che dovrà rispondere alle normative vigenti di sicurezza.

Vorrei però agganciare la tematica del punto 3 del vostro programma con il punto 8, relativo al quadro complessivo della normativa vigente. Mi permetto di sollevare l'appunto che, come al solito, la Camera e il Senato ritardano a recepire complessivamente le direttive europee in materia. Può darsi che sia un vizio anche di altri campi, però sulla tematica inerente il decreto legislativo n. 626 ci troviamo in difficoltà, perchè, se da un lato è vero che è stata recepita la normativa cantieri (quella sulla segnaletica e altri aspetti), dall'altro per le scuole, dato che gli studenti sono equiparati ai lavoratori, non ho capito perchè si debba tardare a recepire tutta la normativa riguardante le norme di sicurezza vigenti in Europa. Questo comporterà che, quando dovremo bandire gli appalti attenendoci alle normative europee, per quanto riguarda le caratteristiche delle forniture ci sarà una disparità tra un'impresa che magari ha domicilio in Germania e quella che invece ha domicilio in Italia. Dal momento poi che queste direttive comunque dovranno essere recepite a breve, sarebbe opportuno mettere in grado gli enti locali di compiere acquisti già adeguati alla nuova normativa, in maniera da non creare una situazione in cui, magari, materiali acquistati non rispondono più alle specifiche richieste e devono essere cambiati dopo breve tempo, con notevole sperpero di denaro. L'invito che pertanto rivolgo a voi, che siete le istituzioni competenti, è di un recepimento immediato di tutte le altre direttive che possono interessare il decreto legislativo n. 626, indivi-

duando al contempo linee ben precise di riferimento, perchè altrimenti, negli appalti o nelle varie richieste di caratteristiche tecniche di costruzione e di requisiti, come preposti ai lavori ci troveremo sempre in difficoltà, dovremo di nostra iniziativa assumerci delle responsabilità che poi magari potrebbero essere sconfessate da qualche Tar o dal Consiglio di Stato.

Sempre in riferimento al punto 3, per quanto riguarda l'acquisizione di elementi di conoscenza e di valutazione circa l'attuazione del decreto legislativo con specifico riferimento alla nomina dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, dobbiamo dire che come amministrazione siamo in ritardo. Personalmente penso che la causa principale sia riconducibile al fatto che, quando è stato concordato con le organizzazioni sindacali che i rappresentanti dei lavoratori dovessero essere designati dalle varie sigle sindacali, specificando che queste ultime dovessero rispondere alle rappresentanze sindacali unitarie (Rsu), si è creato un contrasto tra le sigle su quali di queste, non essendo Rsu, non potessero designare i rappresentanti. Si tratta di un problema ancora aperto che andrà risolto quanto prima.

Soprattutto, riagganciandomi al problema degli istituti di scuola superiore, bisogna fare chiarezza sul ruolo che deve svolgere l'ente locale e su quello che devono svolgere il Ministro della pubblica istruzione e i presidi. Se dobbiamo procedere alla nomina dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, non può coesistere nello stesso istituto il rappresentante per i nostri dipendenti e quello degli studenti o dei professori, perchè si potrebbe creare un contrasto e non si saprebbe chi è il referente per il datore di lavoro.

Per quanto concerne le altre problematiche evidenziate nel vostro programma, rilevo ancora il problema che ci sarà necessità di forti finanziamenti ai quali non so fino a che punto potremo far fronte.

*AMBROSI.* Signor Presidente, a proposito della problematica del decreto legislativo n. 626 e delle scuole, vorrei aggiungere che c'è un decreto del Ministero della pubblica istruzione che designa quali datori di lavoro i presidi.

In base al decreto legislativo n. 626 del 1994 sono i datori di lavoro che affidano l'incarico per la redazione del documento di valutazione dei rischi che, come sappiamo, è il primo elemento oggettivo, propedeutico alla fase degli interventi di adeguamento.

In relazione a ciò sono confortato anche dall'esperienza delle altre amministrazioni provinciali; quasi tutte, infatti, hanno la medesima difficoltà dal momento che sono proprietarie degli immobili e di fatto hanno una competenza oggettiva riguardo alla struttura muraria, alla suddivisione architettonica interna, alla consistenza degli immobili sui quali si deve attivare questo tipo di intervento. Si viene a creare, quindi, questa dicotomia tra la provincia, proprietaria dell'immobile, e datore di lavoro, cioè il preside (nominato ufficialmente dal Ministero della pubblica istruzione), che chiaramente non può far ricorso al bilancio della scuola per redarre il documento di

valutazione dei rischi in questione, specie per quanto riguarda immobili grandi e dalla complessa struttura interna.

Nel nostro caso l'amministrazione provinciale si è detta disponibile ad affidare essa stessa questi incarichi per la valutazione dei rischi. Resta però da considerare l'aspetto dell'interpretazione normativa. Proprio ieri, presso la sede del provveditore agli studi di Roma, dal quale ci eravamo recati, è emerso nuovamente il problema dell'interpretazione normativa in relazione al fatto che il datore di lavoro è il preside, ma l'incarico della valutazione dei rischi spetta alla provincia. Abbiamo suggerito di istituire una sorta di conferenza dei servizi presso i diversi provveditorati allo scopo di individuare insieme l'esatta interpretazione normativa e il percorso amministrativo da seguire; successivamente ci faremo carico delle nostre responsabilità dal momento che riteniamo impossibile che i presidi possano assolvere a questa funzione. Ritengo però che tuttora, in fase applicativa del decreto legislativo n. 626, permanga tale equivoco.

**PRESIDENTE.** Il dottor Ambrosi ha parlato di una cifra intorno ai 4 o 5 miliardi in ordine alla sola predisposizione dei documenti di valutazione dei rischi. Tale cifra è dovuta alla notevole entità degli immobili da valutare e corrisponde – a vostro parere – alle tariffe di mercato o rientra nel fenomeno, più volte denunciato, di quei consulenti che hanno visto nel decreto legislativo n. 626 un grosso affare e, pertanto, si fanno pagare esageratamente?

**GIULIANI.** In effetti, vi è stata una certa difficoltà nel valutare quale dovesse essere la cifra necessaria, perchè sul mercato non esiste un tariffario al quale far riferimento. Tuttavia bisogna riconoscere che dieci milioni non costituiscono poi un grosso compenso per un professionista chiamato a valutare un edificio scolastico con una presenza minima di mille, millecinquecento alunni, tutte le aule, le biblioteche, insomma l'intera struttura, compresi il campo sportivo, la palestra e così via. Dieci milioni per ogni istituto in realtà non è una cifra esagerata, perchè il lavoro è molto. Per quanto riguarda le sedi in cui svolgiamo la nostra attività l'esperienza ci porta a dire che il lavoro da svolgere è notevole.

Nell'effettuare la valutazione del rischio abbiamo ipotizzato un esame a campione; ma in effetti per riscontrare l'adeguamento alla legge n. 46 del 1990 relativa all'impianto elettrico si dovrebbe fare un *check-up* e valutare anche le sezioni di fili dei vari impianti, perchè giustamente chi firma il documento inerente alla valutazione del rischio deve certificare che a quel punto il *check-up* dell'istituto è veritiero. Se si richiede al professionista anche la verifica delle sezioni dei fili elettrici, ovviamente, il discorso cambia.

**PRESIDENTE.** In base alla legge n. 46 del 1990, per tale verifica non dovrebbe esistere già una certificazione?

**GIULIANI.** Dove esiste. Io che provengo dal settore degli appalti mi sono sempre impegnato per far sì che la legge n. 46 del 1990 venisse



applicata; ma con tutte le proroghe che sono state previste alla fine «qualcuno ha dormito» e laddove gli impianti non sono stati rifatti sono senz'altro da adeguare. A volte c'è la certificazione che, ai sensi della suddetta legge, l'esecutore del lavoro è tenuto a garantire, ma nella valutazione dei rischi deve essere compresa anche la verifica della sezione dei fili, perciò può accadere che la certificazione di adeguamento non sia veritiera. È un atto importante, quasi un punto di partenza dal quale nasce tutto il discorso della manutenzione, degli adeguamenti, dei diversi lavori che l'ente dovrà eseguire.

MUNDI. Gli uffici tecnici e le commissioni edilizie per predisporre e approvare i progetti tengono conto del fatto che i progetti stessi debbono contenere tutte le norme previste dalla legge n. 46 del 1990? Non mi riferisco tanto agli edifici esistenti ma a quelli da costruire.

GIULIANI. Mi permetto di spaziare in altri campi della normativa, perchè è necessario un aggancio alla cosiddetta legge Merloni e tutto ciò che ne è derivato. Se non si arriva a fare in modo che la progettazione esecutiva diventi obbligatoria il male non si estirperà totalmente, perchè solo con le progettazioni esecutive si può eliminare questa grossa carenza protrattasi negli anni ed oggi evidenziata. In tutta la normativa all'interno della quale ci si è mossi fino ad ora il decreto legislativo n. 626 andava visto in stretta connessione con la legge sui lavori pubblici.

Nella normativa europea tutto questo è avvenuto con sincronia; in Italia, invece, sulla base della mia esperienza (ho curato gli appalti prima di intraprendere il percorso indicato dal decreto legislativo n. 626), posso affermare che le continue proroghe e alcune eccezioni rispetto all'Europa hanno permesso alla fine di svincolare sulla questione degli adeguamenti.

In tutta Italia sono sempre stato criticato per la mia ostinazione ad applicare la legge n. 46 del 1990, nonostante le numerose proroghe, che non necessariamente – a mio avviso – dovevano essere rispettate. Infatti, quando ero in grado di far applicare la normativa rimandavo indietro i progetti per far sì che il servizio tecnico realizzasse una progettazione nel rispetto della legge n. 46 del 1990.

Altro problema che oggi si presenta è quello della direttiva cantieri, strettamente connesso al più volte citato decreto legislativo n. 626. Mi permetto di affermare che – anche per quanto riguarda il nostro ente – i piani di sicurezza non sono adeguatamente aggiornati rispetto alla direttiva cantieri. Intendo pertanto sollevare questo problema eclatante perchè venga trovata una soluzione. La direttiva cantieri è chiarissima. Oggi la sicurezza sul lavoro è un fattore di cultura, di civiltà, ma è anche di efficienza. Questo non si può trascurare.

Lei, signor Presidente, diceva che per gli edifici pubblici c'è stato un rinvio al 1999. Non è questo il modo di ragionare; se si concede una proroga e l'adeguamento richiesto non viene realizzato è opportuno intervenire a livello sanzionatorio, altrimenti non si finirà mai di completare l'adeguamento o di eliminare fattori negativi

nell'ambito dei lavori pubblici e della gestione del patrimonio pubblico.

SANTORI. Signor Presidente, sono arrivato in ritardo, quindi ho colto solo le ultime battute.

Voglio chiedere all'assessore Ambrosi se la provincia di Roma, dopo la predisposizione dei documenti di valutazione dei rischi – dei quali mi sembra sia stata fatta anche un'analisi sommaria del costo – sia in grado di poter risolvere nell'immediato i problemi conseguenti alle prescrizioni emanate dai tecnici preposti alle suddette valutazioni.

AMBROSI. Sarebbe facile l'assioma in base al quale, se sono necessarie spese dell'entità di cui parlavo prima per la valutazione dei rischi, chissà cosa ci aspetta nel momento in cui i rischi verranno individuati.

Io, per la verità, su questo aspetto sono meno pessimista, perchè ritengo che gli enti locali già attualmente, quasi ogni anno, sostengano degli oneri piuttosto pesanti per lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, che vengono effettuati in base ad ispezioni e altre valutazioni. Perciò, in un certo senso, sono già costretti ad adeguare gli impianti.

Per questo motivo, ritengo che buona parte della quota oggi destinata nei bilanci a questo tipo di interventi sarà compatibile con la soddisfazione degli adempimenti prima richiamati.

Certo, c'è un margine di imprevedibilità notevole, perchè spesso (questo è il caso di Roma, ma anche di molte altre città che hanno dei centri storici), sia gli immobili «lavorativi», sia soprattutto le strutture scolastiche, si trovano magari nel cuore dei centri storici in palazzi del 500 per i quali non vi è stato ancora neanche l'adeguamento alla legge n. 46 del 1990, che richiede addirittura una certificazione di abitabilità per questi immobili. La necessità di opere di adeguamento, quindi, per lo più riguarderà tali casi.

Posso dire, per esempio, per quanto riguarda le scuole, che nell'amministrazione provinciale di Roma assai meno del 10 per cento sono state interessate da interventi di adeguamento dopo il 1990; la maggior parte, perciò, presenta problemi rispetto alla normativa intervenuta in anni più recenti.

Quindi, ci sono numerosi problemi da affrontare; però – ripeto – non sono pessimista perchè i bilanci dei comuni e delle province negli anni futuri saranno mirati ad investimenti in quei settori in cui, magari, già vengono effettuati lavori in modo confuso e disarticolato, spesso più sotto la spinta dell'emergenza che in base a veri e propri programmi.

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

*(Vengono congedati i rappresentanti dell'Upi e vengono introdotti i rappresentanti della Cispel).*

**Audizione dei rappresentanti della Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali (Cispel)**

PRESIDENTE. Innanzi tutto ringrazio i rappresentanti della Cispel per la loro presenza. Nel formulare il programma delle nostre audizioni i membri del Comitato hanno ritenuto opportuno acquisire delle informazioni anche sul settore di cui voi vi occupate, che presenta aspetti diversi da altri e sui quale vi è minor documentazione. Do pertanto la parola al dottor Bonafaccia.

*BONAFACCIA.* Vi porgo innanzi tutto i saluti del Presidente della Cispel, il quale ha ricevuto il vostro invito e si è attivato affinché lo stesso avesse esito.

La Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali (Cispel) è una realtà molto più complessa di altre che operano nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano; ad essa fanno capo servizi pubblici degli enti locali, alcune confederazioni a livello regionale e anche altre federazioni. Si tratta di realtà che assicurano l'erogazione di servizi primari, come quello elettrico e dell'acqua, l'erogazione del gas, la raccolta dei rifiuti, il trasporto dei cittadini, la produzione e la vendita di latte, i servizi funerari, gli alloggi. Questi servizi sono assicurati tramite un insieme di organismi a metà strada tra il privato ed il pubblico; hanno caratteristiche interne particolari, il che si ripercuote anche nei rapporti con i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

La Cispel, in relazione alla normativa in oggetto, si è posta come obiettivo iniziale quello di conoscerne l'applicazione a livello generale; compito molto complesso per un realtà come questa, così differenziata e così dispersa sul territorio.

A tal fine è stato creato un organismo a livello centrale, una commissione per la prevenzione e la protezione, ed è stata avviata un'indagine conoscitiva che ha richiesto tempi molto lunghi per giungere ad una conclusione, perchè siamo stati molto impegnati nell'attuazione del decreto legislativo n. 626.

Le risposte sullo stato di attuazione del decreto legislativo in esame potrebbero essere frammentarie ed approssimative. Posso comunque dire che sono stati costituiti i servizi di protezione e prevenzione in quasi tutte le realtà esistenti e che sono stati avviati programmi di sorveglianza sanitaria. Posso, inoltre, aggiungere che in campo sindacale la risposta non è stata altrettanto pronta, perchè la nomina dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza procede con ritardo.

È emersa, come prima accennato, la necessità di limitare il campo agli avventurieri, nel senso che con questa normativa si è sviluppata una schiera di persone che vanta dei titoli per poter soddisfare ai vari adempimenti richiesti. Noi auspichiamo che successivamente, magari a livello centrale, venga emanata una documentazione standardizzata per mettere a punto il lavoro svolto e per verificarlo in ordine alla individuazione e alla valutazione dei rischi; una documentazione che sia meno approssimativa dei documenti che circolano attualmente. A mio avviso, è possi-

bile (e sarebbe molto importante) individuare a livello centralizzato degli strumenti che permettano di rilevare la situazione concernente i luoghi di lavoro, i dispositivi di protezione, gli impianti tecnologici di pertinenza di questi nuovi organi e così via.

Le difficoltà relative all'applicazione di questa normativa, che emergono da quanto sottolineato finora, sono di due tipi: di carattere organizzativo e di carattere tecnico-economico.

Tra le difficoltà di carattere organizzativo includiamo quella di istituire il servizio di prevenzione e protezione in relazione al livello di professionalità dei responsabili e degli addetti a questi servizi di prevenzione e protezione. A tutt'oggi non esiste alcuna regolamentazione professionale di queste figure; è lasciato tutto al giudizio del datore di lavoro, fatto che da una parte può essere positivo, ma che dall'altra carica il datore di lavoro di responsabilità che sarebbe meglio ridurre, poichè la nuova normativa gliene attribuisce già abbastanza.

PRESIDENTE. Quindi la norma è troppo generica?

BONAFACCIA. Esatto, è un po' troppo generica. Bisogna stabilire dei requisiti professionali minimi sia per i responsabili che per gli addetti al servizio di prevenzione e protezione. Inoltre, c'è anche la necessità di puntualizzare meglio – ma credo sarà difficile – la collocazione dello stesso servizio di prevenzione e protezione all'interno di realtà di questo genere; bisognerebbe far sì che questo servizio fosse quanto più possibile alle dirette dipendenze del datore di lavoro. Questo per dare anche un segnale ai lavoratori che si dà importanza alla sicurezza.

Esistono poi difficoltà di carattere tecnico-economico. Se vogliamo ammantarci di ipocrisia, possiamo dire che tutte le normative in vigore fin dai primi anni del dopoguerra e dagli anni 1955-1956 sono tutte perfettamente applicate; se però vogliamo essere più sinceri, pur sapendo che esistono realtà in cui ciò è effettivamente vero, dobbiamo far presente che in altre le vecchie normative, non affatto superate, non sono state applicate.

Ora, per regolarizzare la situazione servono mezzi economici, così come questi sono necessari per portarci sull'altro piano che il decreto legislativo n. 626 contempla, quello del miglioramento delle misure di sicurezza. Posso fare anche il caso specifico di impianti a norma nei quali in caso di errore dell'operatore possono verificarsi conseguenze per la sua vita. Basti pensare alle cabine elettriche, nelle quali, pur se perfettamente a norma, se l'operatore sbaglia una manovra può perdere la vita. Si tratta allora di introdurre misure di miglioramento della sicurezza.

Tenuto conto che bisogna fare i conti con i bilanci e che una larghezza di mezzi economici non si riscontra in nessun settore, occorre però trovare incentivi per spingere i datori di lavoro a ricercare ed applicare misure volte al miglioramento della sicurezza. Ai sensi del decreto legislativo n. 626 tali ulteriori misure non sono infatti obbligatorie; occorre allora fare qualcosa per spingere il datore di lavoro a introdurle, altrimenti le aziende si limiteranno sempre a quanto previsto dalla nor-

ma. Servono pertanto finanziamenti per applicare le norme già esistenti ed incentivi per migliorare le misure di sicurezza.

A livello Cispel si è cercato anche di dare delle direttive, ricorrendo il meno possibile all'affidamento a terzi, cioè all'esterno, di queste attività di individuazione e valutazione dei rischi e di definizione di tutte le misure di prevenzione; si è cioè voluta favorire l'interiorizzazione della cultura della sicurezza. Noi abbiamo dato delle direttive – non sappiamo come queste siano state applicate su tutto il territorio nazionale – spingendo anche le varie aziende all'elaborazione al proprio interno di strumenti da far applicare ai propri dipendenti, effettuando una vera e propria opera di autoformazione.

**PRESIDENTE.** In questo lavoro di ricerca e di attuazione delle normative avete avuto dei punti di riferimento come, ad esempio, ministeri e istituti superiori, quali l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro. Taluno di questi enti ha costituito un «faro» alla cui luce vi siete illuminati, oppure avete dovuto operare per conto vostro?

**BONAFACCIA.** Ci siamo assicurati una «illuminazione diffusa», in modo che se un faro si fosse spento o ci avesse condotto sulla rotta sbagliata avremmo potuto contare sugli altri. Abbiamo fatto ricorso all'Ispesl ed al Ministero del lavoro e della previdenza sociale per avere delucidazioni su normative che non capivamo; poi, soprattutto per alcune grosse realtà come quella elettrica, abbiamo stabilito un patto di reciproco soccorso con l'Enel, che è dotato di un proprio centro studi di cui le nostre associate più piccole non possono disporre. In questo modo, inoltre, siamo riusciti a diminuire le spese. Abbiamo, inoltre, spinto le aziende a fare ricorso per quanto possibile agli istituti universitari; spesso nelle facoltà di giurisprudenza ci sono persone in grado di darci indicazioni sull'applicazione della normativa.

Per la parte tecnica non c'è stato bisogno di ricorrere all'esterno, perchè le nostre aziende hanno tutte una forte accentuazione tecnica, per cui siamo addirittura noi in grado – volendo – di dare aiuto all'esterno. Invece, per la parte organizzativa ed interpretativa abbiamo fatto ricorso ad enti esterni come Ispesl, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, università e anche istituti che operano in campo medico.

Per quanto riguarda l'aspetto medico-sanitario ci siamo rivolti, per dare indicazioni a tutto il territorio, all'Istituto di medicina e igiene dell'università di Perugia. Già operava in collaborazione dell'Enel una certa personalità in quel campo; abbiamo potuto riscontrare che su certi temi gli studi di tale istituto erano piuttosto approfonditi e pertanto ci siamo orientati in questo senso. Comunque, sul terreno nazionale le aziende hanno poi operato come volevano; noi abbiamo fornito solo degli indirizzi.

**BOSSI.** Signor Presidente, vorrei solo integrare quanto detto dal collega Bonafaccia.

Credo che quello della sicurezza, almeno in alcune delle più grosse aziende associate a Cispel, sia un problema sorto non dico nel 1955 ma perlomeno alla fine degli anni 70, inizio degli anni 80. Quindi, il decreto legislativo n. 626 non ha stravolto la vita e la sicurezza delle aziende, in particolare di quelle più grandi, ma ha rappresentato un elemento in più di cambiamento culturale.

Vorrei citare l'esperienza del Nord. A Milano ci siamo rivolti per la parte sanitaria, che indubbiamente non è di nostra competenza, alla clinica del lavoro dell'università della nostra città. Invece la parte tecnica l'abbiamo risolta «in casa», fornendo aiuto alle aziende minori, non solo da parte delle grandi aziende associate a Cispel ma anche da parte della Cispel stessa.

Molto francamente, le difficoltà che stiamo riscontrando in questo momento riguardano la diversa interpretazione degli organi di sorveglianza. Qui effettivamente esistono difficoltà: se a Milano l'azienda sanitaria n. 1 si comporta in un certo modo, l'azienda n. 6 magari si comporta in un altro. Questo all'interno della città; se poi guardiamo all'esterno, come normalmente avviene in realtà come le nostre che attuano la distribuzione di energia elettrica o di gas in altri comuni della regione, le interpretazioni sono alcune volte esattamente opposte.

Abbiamo poi avuto difficoltà anche con i rappresentanti dei lavoratori. Credo che fondamentale si sia interpretato il ruolo di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza come un ruolo sindacale. Le confederazioni sindacali hanno firmato degli accordi per i quali il ruolo centrale non è quello del sindacato, ma quello dell'uomo addetto alla sicurezza in azienda; è però difficile cambiare cultura. Questa è l'altra difficoltà che stiamo cercando di risolvere lavorando con il sindacato, sia a livello nazionale che locale: cioè, il referente non è il sindacato ma il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; il sindacato rientra solo in seconda battuta in tale ambito.

Il dottor Bonafaccia non ha poi ricordato che le imprese aderenti alla Cispel sono circa 1.000 sul territorio nazionale, dalle piccolissime imprese di 5-10 dipendenti, alle imprese di 3.000-3.500 dipendenti. In sostanza, Cispel conta 169.000 lavoratori associati; un gran numero di persone che prestano diverse tipologie di attività e quindi presentano diversi aspetti sul piano operativo e di interpretazione della normativa. Questo problema comunque esisteva anche con la normativa precedente.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i rappresentanti della Cispel e dichiaro conclusa la loro audizione.

*(Vengono congedati i rappresentanti della Cispel e vengono introdotti i rappresentanti della Confcooperative).*

**Audizione della rappresentante della Confederazione italiana delle cooperative (Confcooperative)**

**PRESIDENTE.** Ringrazio la dottoressa Valentini per essere intervenuta. Mi scuso del fatto che il Comitato, per dimenticanza, ovviamente

non voluta, non aveva convocato la Confcooperative quando si era svolta l'audizione che aveva interessato anche la cooperazione. Abbiamo interesse a sentire tutti, abbiamo ascoltato più di 380 persone e una gran quantità di enti, non ci sarebbe stato motivo di non ascoltare anche questa confederazione.

In alcuni settori sono presenti molte sigle e può succedere che una associazione sfugga; c'è già successo, ma l'abbiamo recuperata, scusandoci dell'accaduto. Altrettanto facciamo con la loro.

Entrando nel merito, credo che la dottoressa Valentini sappia cosa indaghiamo, quali dati e notizie ci interessano, qual è il nostro programma. Quindi le do senz'altro la parola perchè ci dica come, da parte della loro organizzazione, si valuta il quadro normativo esistente, il modo con cui esso viene attuato. Inoltre vogliamo sapere, anche secondo le indicazioni delle loro consociate, quali problemi sono emersi in questi anni un po' movimentati in cui sono state attuate tutte insieme tante direttive comunitarie, rispetto a una legislazione precedente che in parte è rimasta ancora in vigore. C'è una situazione che occorre chiarire e il suo intervento sarà per noi certamente prezioso.

*VALENTINI.* Vorrei ringraziarla per averci convocato prontamente, scusandomi per il fatto che il nostro presidente non sia potuto intervenire perchè non è purtroppo riuscito a liberarsi in tempo utile dai suoi impegni.

Siamo molto interessati alle vostre ricerche in materia anche perchè il decreto legislativo n. 626 è stato di difficile attuazione anche per la cooperazione. Allo stato attuale dobbiamo dire che lo consideriamo tutto sommato uno strumento soddisfacente. Fin dal 1995 – quindi subito dall'inizio – benchè non fosse ancora entrato in vigore, abbiamo cominciato a svolgere della formazione a carattere nazionale per tutti i nostri enti territoriali. Noi siamo strutturati con una presenza in ogni provincia ed in ogni regione, divisi per settori sia verticali che orizzontali. Come lei sa, la cooperazione abbraccia molti settori differenti, quindi ci troviamo ad affrontare problematiche completamente diverse le une dalle altre: dalle cooperative di lavoro alle cooperative sociali.

Per quanto riguarda l'applicazione, abbiamo subito impostato una massiccia campagna informativa-formativa per le nostre unioni territoriali, in modo da raggiungere le cooperative nostre associate. Abbiamo svolto seminari formativi regionali e provinciali.

Sostanzialmente, l'ostacolo incontrato in fase applicativa della normativa per la piccola e media impresa – noi parliamo in particolare della piccola perchè la grande era avvantaggiata in materia di sicurezza del lavoro – era ed è quello finanziario. Non sono infatti state concesse in questo senso delle agevolazioni: a parte la riduzione del 5 per cento sui premi Inail non sembra ci siano stati altri interventi tangibili. Questo è stato un grosso problema e le nostre consociate hanno richiesto anche il nostro intervento.

Abbiamo svolto corsi di formazione per il responsabile della prevenzione e protezione, basandoci sulle indicazioni del comitato paritetico che abbiamo costituito con le altre centrali cooperative e i sindacati,

sensibilizzando i nostri cooperatori ad assumersi in prima persona la responsabilità della sicurezza in materia di lavoro. Dal momento poi che in una cooperativa il socio è anche co-imprenditore, non si sono riscontrate particolari difficoltà di individuazione del responsabile della sicurezza dei lavoratori e abbiamo optato per assumere una responsabilità diretta in capo alla cooperativa.

Un po' di confusione è venuta con il decreto-legge n. 670 del 1996 che, con la previsione della depenalizzazione di alcuni reati, per un certo periodo di tempo aveva dato un po' di respiro agli operatori. Tale decreto-legge non è stato reiterato e si è persa traccia in qualche maniera di quell'indirizzo di depenalizzazione o comunque di scaglionamento dell'entrata in vigore di certe previsioni normative, che per noi potevano essere auspicabili.

**PRESIDENTE.** Per quanto riguarda i vari problemi interpretativi della normativa, anche rispetto ai vostri associati, se avete avuto dei dubbi e dei problemi di interpretazione, da chi avete ricevuto assistenza o a chi vi siete rivolti?

**VALENTINI.** Noi siamo presenti nella commissione paritetica di cui all'articolo 26 del decreto legislativo n. 626, costituita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Questa è stata una sede utile in cui avere chiarimenti sugli eventuali dubbi interpretativi in fase di applicazione. In realtà, come lei avrà probabilmente sentito dire in precedenti audizioni, si è creato un tavolo di lavoro tecnico tra organizzazioni di piccole e medie imprese. Ci siamo aiutati un po' tutti quanti, riunendo circa 15 organizzazioni, tra cui associazioni artigiane, centrali cooperative, la Confapi e altre, intorno a un tavolo tecnico che interloquiva con il Ministero del lavoro, onde risolvere di fatto i problemi. Altrimenti l'interpretazione non sarebbe riuscita sempre agevole. Comunque il punto di riferimento fondamentale è stato il Ministero del lavoro.

**PRESIDENTE.** Tutto il complesso di enti che, secondo l'articolo 24 del decreto legislativo n. 626, erano preposti a svolgere attività di informazione, consulenza e assistenza, particolarmente alle piccole imprese, alle imprese artigiane e alle rispettive associazioni, ha funzionato o no dal vostro angolo di visuale?

**VALENTINI.** All'interno dell'Ispesl sono presenti alcuni nostri funzionari, per cui quando è stato necessario ci siamo rivolti anche a questo istituto. Tutto sommato, però, debbo dire che esisteva anche una scarsa informazione sulle disposizioni dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 626, nel senso che l'associata ha chiesto informazioni all'organizzazione e quest'ultima non si è rivolta a quegli enti di cui all'articolo citato, ma direttamente al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Nell'arco di questi anni l'unico episodio che ricordo circa il lavoro svolto sulla base del decreto legislativo n. 626 è una documentazione prodotta dalle regioni.



PRESIDENTE. Si riferisce alle linee guida indicate dalle regioni?

VALENTINI. Sì, la linea tracciata dalle regioni ha rappresentato senz'altro un ottimo prodotto, utilizzabile soprattutto a livello tecnico, anche perchè l'impresa spesso non è in grado di entrare nel merito della questione. Quelle linee guida tracciate dalle regioni furono uno strumento utile soprattutto per noi, non tanto per le nostre associate. Probabilmente è mancata una campagna informativa circa gli enti cui rivolgersi in caso di necessità.

PRESIDENTE. È il colmo; è mancata l'informazione sul modo di avere informazioni.

STELLUTI. Vorrei solo soddisfare una curiosità. Nell'ambito della cooperativa il datore di lavoro coincide con la persona del presidente?

VALENTINI. No, il datore di lavoro è la cooperativa intesa come natura giuridica dell'impresa, infatti va considerato che la società cooperativa è formata da soci lavoratori. Pertanto la società cooperativa è il datore di lavoro, mentre il presidente ne ha la rappresentanza, che in genere coincide con la rappresentanza legale. Non necessariamente quindi si può identificare il datore di lavoro con il presidente, tant'è vero che vi sono casi nei quali la rappresentanza legale non coincide con il presidente. Normalmente si lega la rappresentanza legale al datore di lavoro, perchè una figura andava identificata, ma di fatto il datore di lavoro è la cooperativa nel suo insieme, formava quindi dai soli lavoratori.

STELLUTI. Nelle cooperative edilizie composte da soci che si associano per costruirsi la casa come avete risolto il problema?

VALENTINI. Il problema è aperto, perchè il decreto legislativo n. 494 del 1996 insieme al decreto legislativo n. 626 del 1994 hanno introdotto forti responsabilità in questo senso. Chiunque costituisca una cooperativa per costruirsi la casa – come nelle cooperative di abitazione, dove il socio può essere, ad esempio, il dipendente di banca o il commerciante – lo stesso non può essere imputato tecnicamente della responsabilità della sicurezza in materia di lavoro; tuttavia quando affida i lavori in appalto, in base all'articolo 7 del decreto legislativo n. 626, ha la corresponsabilità nel verificare che siano soddisfatte le condizioni di sicurezza richieste.

Attualmente, sulla base del decreto legislativo n. 494 e dell'ultima circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che tratta del direttore dei lavori nei casi di appalto o subappalto, non si può imputare alla cooperativa di abitazione, composta da persone normalissime che si uniscono unicamente per costruirsi una casa, la responsabilità di quel che avviene in cantiere.

PRESIDENTE. Non vi sono altre domande da formulare; la sua esposizione è stata esauriente. La ringraziamo per essere intervenuta.

Con questa audizione, che dichiaro conclusa, termina il ciclo delle audizioni programmate dal Comitato. Quest'ultimo terminerà i propri lavori nelle prossime settimane con l'esame di una proposta di documento di sintesi dei lavori svolti.

*I lavori terminano alle ore 13,15.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO



