

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

## 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA

SULLA SICUREZZA E L'IGIENE DEL LAVORO, CON  
PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RECEPIMENTO DELLE  
INDICAZIONI FORMULATE NEL DOCUMENTO APPROVATO IL  
22 LUGLIO 1997 AL TERMINE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLA STESSA MATERIA CONDOTTA CONGIUNTAMENTE  
CON LA COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 NOVEMBRE 1999

---

**Presidenza del vice presidente ZANOLETTI**

**I N D I C E****Audizione dei rappresentanti della confederazione sindacale CISAL e delle federazioni sindacali di categoria FAILEA-CISAL e UGL-Costruzioni**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 7, 16	* <i>BITTI</i> . . . . .	Pag. 11
MULAS (AN) . . . . .	12	<i>MALCOTTI</i> . . . . .	9, 14
		* <i>MIRAGLIA</i> . . . . .	3, 13
		<i>VIOZZI</i> . . . . .	7, 15

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Diego Miraglia, segretario confederale della CISAL; il dottor Raul Viozzi, segretario generale della FAILEA-CISAL; il dottor Luca Malcotti, segretario provinciale della UGL-Costruzioni, e il dottor Fiovo Bitti, collaboratore della UGL-Costruzioni.*

*I lavori hanno inizio alle ore 12,10*

**Audizione dei rappresentanti della confederazione sindacale CISAL e delle federazioni sindacali di categoria FAILEA-CISAL e UGL-Costruzioni**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, con particolare riferimento al recepimento delle indicazioni formulate nel documento approvato il 22 luglio 1997 al termine dell'indagine conoscitiva sulla stessa materia condotta congiuntamente con la Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, sospesa nella seduta pomeridiana di giovedì 25 novembre.

Avverto che, in considerazione della rilevanza dell'argomento, ho richiesto a nome della Commissione, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, l'attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista, e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo in programma l'audizione dei rappresentanti della confederazione sindacale CISAL e delle federazioni sindacali di categoria FAILEA-CISAL e UGL-Costruzioni, che ringrazio per essere intervenuti.

Vi prego pertanto di prendere la parola per svolgere le vostre considerazioni e, poi, rispondere ai quesiti di nostro interesse.

MIRAGLIA. Voglio intanto rivolgere un doveroso ringraziamento alla Commissione. Ci scusiamo per non aver potuto rispondere alla precedente convocazione, ma ciò è avvenuto a causa di problemi di salute del nostro responsabile, tuttora malato, e che io in questa occasione cercherò al meglio di sostituire.

Voglio rivolgere un altro ringraziamento alla Commissione per non aver lasciato cadere il pregevole lavoro svolto nel 1997 insieme alla XI Commissione permanente della Camera dei deputati e per aver ritenuto opportuno continuare a sollecitare e a mantenere sotto pressione gli organismi pubblici e sociali attivi nel settore della sicurezza del lavoro.

Sotto questo profilo, devo premettere che non ho alle spalle una grande confederazione, con uffici studi e articolazioni settoriali; noi abbiamo il nostro peso e il nostro ruolo nel paese, ma sicuramente non siamo nelle condizioni di verificare con accuratezza i punti sui quali la Commissione ci ha chiesto informazioni. Pertanto, cercherò di ricapitolare quanto ho potuto ricostruire ed elaborare con gli amici che collaborano all'interno della nostra confederazione, e chiedo preventivamente scusa se non sarò esauriente su tutti gli aspetti. Credo tuttavia che questa verifica sia estremamente aleatoria per tutti, dato che non possiamo conoscere a sufficienza tutti gli aspetti minuti in cui si sostanzia l'attività. In questo senso do atto a questa Commissione per il lavoro che sta svolgendo, perché costringe tutti ad uno sforzo in positivo.

Per quanto riguarda quello che stanno facendo le istituzioni, noi notiamo che qualcosa si è mosso, anche sotto la spinta dei ponderosi volumi e del richiamo a suo tempo fatto dalle Commissioni congiunte della Camera e del Senato. Abbiamo rilevato nel Piano sanitario nazionale che alcuni punti avviano un discorso in questo senso; anche per quanto riguarda il Ministero del lavoro, qualcosa forse si sta muovendo anche a livello periferico, ma anzitutto riteniamo che, sul piano legislativo, non sia stata data del tutto attuazione al decreto legislativo n. 626. Anche lo scorso anno fummo invitati in sede parlamentare ad esprimere i nostri suggerimenti sul testo unico in materia, ma mi sembra che anche questo aspetto non sia poi andato avanti.

Devo rilevare, per l'esperienza che abbiamo, che l'attuazione del decreto legislativo n. 626 nel settore pubblico, in particolare nel settore dei Ministeri, incontra notevoli difficoltà. Per fare un esempio, al Ministero della difesa per l'omologazione dei macchinari e delle varie attrezzature si sono create sostanzialmente delle apposite *equipés* che svolgono in proprio i controlli sulla sicurezza degli impianti, e via dicendo.

Per quanto riguarda i rapporti con le ASL, non c'è concomitanza di intervento, non c'è alcuna priorità sulle segnalazioni. L'attività ispettiva, salvo rari casi, sia per quanto riguarda le ASL che gli Ispettorati del lavoro ci sembra abbastanza carente: forse perché manca il personale, o è insufficiente, o per altri motivi. I comitati di coordinamento sono praticamente inesistenti. In sintesi, non diamo un giudizio completamente favorevole, per quanto a nostra conoscenza, sull'attività svolta dagli organi dello Stato per realizzare un'azione specifica in questa materia.

Per quanto riguarda il settore privato, a parte la differenza notevole tra Nord e Sud, l'utilizzo del lavoro nero, fenomeno ancora di notevoli dimensioni, non aiuta certo ad applicare le misure per la sicurezza del lavoro, anzi finisce per indurre anche molte aziende in regola con gli obblighi contributivi a trascurarne l'applicazione. Riteniamo che non ci sia sufficiente attenzione al problema della sicurezza, né d'altra parte si riscontra una sufficiente azione repressiva da parte degli organismi istituzionali a ciò deputati. Riteniamo che in questo campo si dovrebbe intervenire di più.

Devo inoltre aggiungere che anche i «contratti di emersione» non hanno funzionato del tutto, i lavori vengono mascherati nelle forme più disparate. Noi abbiamo verificato che vi è un'area abbastanza emblematica, quella della collaborazione coordinata e continuativa, che sfugge al controllo, proprio perché molto spesso ci si trova di fronte ad un vero e proprio lavoro dipendente che si svolge nelle sedi delle aziende. È il caso dei «numeri verdi» della Telecom, per i quali il personale viene impiegato con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, ma si può legittimamente ritenere che si tratti di un rapporto di impiego dipendente in qualche modo mascherato.

Abbiamo anche operato un tentativo di mettere ordine in materia, perché voi sapete che la collaborazione coordinata e continuativa per la sua specificità sfugge sia alla parte contrattuale sia anche alle formule previdenziali che, come sono configurate attualmente, non sono sufficienti a risolvere i problemi connessi. Abbiamo in vista un rinnovo del nostro contratto e cercheremo di far presente in questo ambito che laddove si tratta di collaborazione coordinata e continuativa svolta in azienda le persone a rischio debbono essere assoggettate alla normativa specifica prevista dal «626». Del resto, i rischi non si limitano a questo settore; vi sono i lavori in appalto nel settore edile, i lavori a termine e altri, che presentano notevoli profili di rischio.

Nel settore pubblico, nonostante la realizzazione di accordi specifici tra enti pubblici e organizzazioni sindacali, con l'elezione e la presenza dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, non c'è molta disponibilità finanziaria per la formazione, mentre dovrebbe essere uno dei cardini per avviare la soluzione di questo problema; ma non sempre le amministrazioni collaborano, ritenendosi quasi *super partes*. È vero che in molti casi i rischi sono ridotti, in quanto si tratta essenzialmente di rapporti di lavoro impiegatizi, ma questo non esime anche dall'introduzione di nuove tecniche e da un maggior approfondimento dei rischi connessi alle nuove tecnologie.

Sulla prescrizione non possiamo esprimere un giudizio sufficiente, anche se la controparte è stata favorevole; forse la questione si collegherà meglio ad un intervento più mirato, che contempli interventi premiali alle aziende piccole, medie e artigianali in tema di efficienza e sicurezza del lavoro.

Per quanto riguarda i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, notiamo che, in base agli accordi, nel settore pubblico la nomina è stata abbastanza generalizzata, così come nelle grandi aziende, mentre molto minore è la loro presenza nelle piccole e medie imprese e del tutto sconosciuta in alcune zone del nostro paese. A questo proposito, contraddicendo anche qualche organizzazione sindacale, che pure si dimostra disponibile al discorso della sicurezza, sottolineo che in realtà c'è quasi una sorta di concorrenza all'interno delle aziende tra rappresentanti sindacali, RSU e RLS; mentre non va dimenticato che si tratta di difendere interessi comuni. Se infatti è importante la contrattazione sindacale su temi che hanno ad oggetto l'organizzazione del lavoro e il livello salariale integra-

tivo aziendale, è altrettanto vero che la qualità della vita, che dovrebbe essere l'aspirazione generalizzata in ogni ambito del nostro vivere civile, in realtà non sempre è valutata nel posto di lavoro all'interno dell'azienda. Non sempre ci si basa sulla sicurezza totale contro ogni rischio possibile.

Relativamente agli organismi paritetici sottolineo, con una certa vena critica, che in realtà in molti casi ne siamo esclusi.

Per quanto riguarda l'informazione sulla prevenzione, mi sembra che, tranne l'INAIL, che sta preparando alcuni progetti mirati di cui abbiamo notizia e che sono ancora in fase di preparazione (relativi alla sicurezza e alla salute sul lavoro dei lavoratori stranieri, alle donne, ai tumori, alle malattie professionali e ad altre questioni), e cura anche la diffusione periferica degli stessi nell'ambito delle strutture pubbliche, dei sindacati, dei patronati e così via, non ci risulta la predisposizione di un piano organico da parte dei Ministeri del lavoro e della sanità. Mi auguro che dalla conferenza di Genova e dall'impegno che il Ministro sembra aver assunto anche in questa sede emerga un maggiore incisività in questo senso. Riteniamo tuttavia che una risposta più incisiva in questo campo vada fornita, più che nella forma tradizionale dell'informazione generica all'opinione pubblica, a partire dal mondo della scuola, seguendo i vari percorsi formativi, per realizzare sostanzialmente nelle coscienze la sensazione che la sicurezza debba essere connaturata alla vita civile. In tal senso tutti possiamo citare situazioni del vivere comune, per esempio, la disattenzione con cui il comune cittadino guida l'automobile: gli stessi atteggiamenti si riversano molto spesso anche nel mondo del lavoro.

Per quanto riguarda le questioni che ci sono state poste, non ho altro da aggiungere sulla base delle notizie che abbiamo, vorrei però esprimere alcune considerazioni. A proposito del rapporto tra infortuni, malattie, lavoro nero e così via, nell'indagine conoscitiva svolta precedentemente da questa Commissione si prospettava una valenza dell'INAIL come organizzazione deputata ad assumere anche funzioni prevenzionali. Ci sembra che oggi, nella logica che si sta seguendo in questo paese, l'INAIL debba restare un ente assicurativo, che si può coinvolgere in un'azione di propaganda, che ha ovviamente anche compiti nel campo della prevenzione, ma non può assumere solo questo ruolo. La prevenzione deve essere compito di una istituzione che sia sganciata dal discorso dei premi, della contribuzione, dal riferimento alle singole realtà aziendali, che guardi bensì al complesso. Deve quindi spettare ad una struttura nazionale, a livello centrale, che coordini le varie strutture oppure, come qualche regione sta tentando di realizzare, deve essere decentrata a livello locale. Questo corrisponderebbe alla politica di decentramento che le istituzioni e gli organismi sociali cercano di realizzare. Comunque bisogna garantire uno stretto coordinamento tra le strutture che si occupano di prevenzione e favorire in questo campo una maggiore attività ispettiva, per impedire rischi proprio sui posti di lavoro.

L'altra considerazione che sento il dovere di fare riguarda l'esigenza di una maggiore attenzione, nei contratti che devono stipulare le organizzazioni sindacali e le controparti, sul ruolo della sicurezza sul posto di la-

voro, dovendosi evitare che il rappresentante per la sicurezza sia succube del datore di lavoro e non abbia i mezzi e l'autorità per intervenire. A questo proposito, in contraddizione con quanto emerso dagli interventi di colleghi di altre organizzazioni sindacali, non escluderei che il rappresentante per la sicurezza abbia un potere reale di controllo e di intervento anche di carattere esterno, nel senso che possa rivolgersi autonomamente anche all'autorità giudiziaria. Se infatti non ci sono strutture di protezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, è evidente che questo perde di credibilità e non può fornire quell'ausilio e quell'intervento sul quale, invece, il decreto legislativo n. 626 pone l'accento, come controparte dell'impresa e del datore di lavoro.

Ritengo che la formazione dei rappresentanti per la sicurezza non possa essere lasciata a iniziative, anche interessanti, poste in atto da organizzazioni sindacali o altri organismi: l'attività dovrebbe essere infatti coordinata e generalizzata. Probabilmente il maggior ruolo in questo campo deve spettare alle regioni, che potrebbero provvedere anche mediante la formazione professionale in enti specifici sovvenzionati dalle regioni stesse.

Relativamente alla semplificazione legislativa, riteniamo che si debba provvedere con urgenza alla emanazione del testo unico e che, comunque, debba esserci una semplificazione delle normative esistenti.

È inutile emanare tante disposizioni di attuazione, come è accaduto con il decreto legislativo n. 626 del 1994 e generalmente anche per altre leggi, senza poi attuarle e riscontrarne l'efficacia nel campo a cui sono riferite.

Con quest'ultima considerazione credo di poter concludere il mio intervento, ringraziandovi ancora una volta per averci rinnovato l'invito.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Miraglia per il prezioso contributo che ci ha offerto.

Invito ora a prendere la parola il dottor Viozzi, segretario generale della FAILEA-CISAL.

VIOZZI. Anch'io sento il dovere di ringraziare il Presidente e l'intera Commissione per averci offerto l'opportunità di esprimere alcuni concetti e pensieri su un tema così delicato ed importante quale la sicurezza e l'igiene sul lavoro.

Credo che il collega Miraglia abbia già spiegato, con molta chiarezza e soprattutto con molta lealtà, che si tratta di una problematica che stiamo affrontando, come categoria, da tempo relativamente breve. Quindi, su alcune questioni è evidente che abbiamo necessità di ulteriori riferimenti. Tuttavia, a mio giudizio, è necessario svolgere alcune considerazioni proprio in nome e per conto della categoria. Reputo la sottolineatura di alcuni aspetti riguardanti in modo specifico l'edilizia determinante ai fini di un buon lavoro della stessa Commissione e, quindi, dei risultati che si intendono conseguire.

In questo momento il mio pensiero va alla catastrofe di Foggia – consentitemi questa piccola divagazione, perché ha un senso partire da essa per poi arrivare a delle riflessioni – la quale mette in evidenza lo stretto nesso esistente tra la sicurezza degli edifici e il modo di costruire gli edifici stessi. Questo significa come è stato organizzato e gestito un cantiere e – vorrei aggiungere, ma non è di secondaria importanza – come è stato acquisito l'appalto di una costruzione in generale.

In questo momento stiamo vivendo una recrudescenza del lavoro nero, nel senso che una miriade di cantieri sparsi su tutto il territorio sfuggono al controllo delle istituzioni, del sindacato e dei lavoratori in generale. Il lavoro nero che si verifica in migliaia di piccoli e piccolissimi cantieri è in un certo senso la base degli infortuni. Quando si sfugge al controllo, è evidente che esistono serie possibilità che i lavoratori vadano incontro a gravi inconvenienti. Il lavoro nero vive ai margini della legalità e, in quest'ottica, si utilizzano anche materiali scadenti, proprio perché mancano reali controlli. Da qui scaturiscono i disastri che registriamo quasi quotidianamente, non ultimo – tra l'altro – quello di ieri verificatosi a Palermo che – per fortuna – non ha comportato conseguenze drammatiche.

L'obiettivo che si pongono le piccole imprese è il risparmio a tutti i costi. In questa direzione, naturalmente, nascono situazioni di pericolo e di rischio per i lavoratori addetti ai piccoli ma anche ai grandi cantieri. Se consideriamo che le imprese piccole o piccolissime in questo particolare momento sono le più diffuse sul territorio nazionale, ci rendiamo conto di come prosperi il lavoro nero, che addirittura in alcuni comparti supera il lavoro cosiddetto pulito e trasparente.

Fatte queste riflessioni, credo sia il caso di sviluppare un altro concetto – a nostro giudizio – importante. Esistono tre obiettivi da perseguire, che sono la prevenzione, l'informazione e la formazione. Consentitemi di svolgere alcune considerazioni su di essi.

È vero che contrattualmente sono stati istituiti comitati paritetici, che dovrebbero in qualche modo contribuire ad eliminare o quantomeno a contenere gli infortuni sul lavoro. Tuttavia, ciò non è sufficiente, perché manca un reale coordinamento e un indirizzo tale da consentire investimenti che non possano essere definiti sperpero di denaro. Gli interventi dei comitati paritetici non suffragano quelle che potrebbero essere le iniziative coordinate tra tutti i soggetti interessati alla prevenzione, che sono le parti sociali e le istituzioni, che devono congiuntamente avere un unico indirizzo fortemente coordinato.

In alcune grandi città del paese possiamo rilevare che, probabilmente, tali comitati attuano un minimo di informazione. Tuttavia, sul piano concreto della prevenzione e soprattutto della formazione, possiamo dire che sono decisamente carenti. Pensiamo – per esempio – ad un cantiere che ha la durata di tre, sei mesi o un anno: ci sforziamo di formare, per quanto riguarda la nostra parte, lavoratori addetti alla prevenzione degli infortuni, e poi, una volta chiuso il cantiere, il nostro lavoratore non è più reperibile, nel senso che difficilmente viene riutilizzato per il lavoro di altri cantieri



con le stesse mansioni e funzioni. Questo è un dato oggettivo che, nel settore dell'edilizia, crea parecchie difficoltà.

Un'altra considerazione che devo fare è che sia le istituzioni sia le parti sociali, datoriali e sindacali, devono compiere un salto di qualità. È bene cominciare ad avere la consapevolezza che la sicurezza non è più intesa come un costo, ma come un valore aggiunto all'interno del posto di lavoro.

Altre riflessioni vertono sulla carenza di vigilanza. Le ASL e gli Ispettorati del lavoro hanno personale estremamente ridotto e, quindi, non hanno la possibilità oggettiva di controllare tutta la miriade di cantieri, piccoli e grandi, che esistono sul territorio nazionale. Ritengo che i vigili, nelle realtà regionali, comunali e provinciali, così come chiudono un cantiere perché non ha la prescritta licenza o perché sta deviando dalle direttive urbanistiche, allo stesso modo dovrebbero avere anche la possibilità e la capacità di intervenire in merito alla sicurezza sul posto di lavoro, per prevenire gli infortuni.

Credo di non poter aggiungere niente di originale, in quanto il collega Miraglia ha già sviscerato tutti i problemi; per quanto riguarda le nostre conoscenze, posso affermare che siamo in sintonia sulle considerazioni che ha già svolto.

Sul primo punto del vostro questionario, rispondo che rileviamo una carenza di coordinamento.

È quindi necessario – come ho detto prima – che le parti sociali e le istituzioni si coordinino meglio e compiano uno sforzo in un'unica direzione per risolvere questi specifici problemi.

Per quanto riguarda la seconda domanda del vostro questionario, relativa alla sensibilità dimostrata, devo riconoscere che siamo tutti sensibili non appena questi drammi avvengono vicino a noi: questa è una verità che constatiamo ogni giorno. Lo sforzo che dovrebbe essere compiuto in tale direzione riguarda la formazione, che non può essere lasciata a singole istituzioni, agli imprenditori oppure ai lavoratori: insisto che è necessario un coordinamento.

Non intendo ripetere quanto già detto dal collega Miraglia sui punti specifici, credo, infatti, che egli sia stato sufficientemente chiaro e puntuale. Confermo dunque le sue dichiarazioni e ringrazio la Commissione per l'attenzione dimostrata.

*MALCOTTI.* Signor Presidente, rappresento in questa sede, insieme al dottor Bitti, la federazione costruzioni dell'UGL. Ringrazio la Commissione per il lavoro importante e costante che sta svolgendo su un tema tanto rilevante e delicato come quello della sicurezza del lavoro.

Avete già ascoltato i rappresentanti della confederazione UGL in una precedente audizione, pertanto mi rifaccio integralmente a quanto in quella sede è stato prospettato dai miei colleghi e mi limito ad alcune considerazioni aggiuntive tipiche del settore edile.

La nostra struttura, con le sue articolazioni territoriali, in realtà non ci consente di rispondere in maniera adeguata e puntuale a tutte le domande

poste nel questionario che la Commissione ci ha inviato, in quanto – come sapete – siamo esclusi dal principale sistema contrattuale e quindi da tutti gli enti che di quel contratto sono emanazione.

Il nostro giudizio, indicativo e sommario, sullo stato di attuazione di molte norme sulla sicurezza non è positivo, sebbene sicuramente siano stati compiuti passi avanti. Per quanto riguarda le ASL, infatti, non ci sono strutture sufficientemente dotate per intervenire efficacemente sui problemi, e in gran parte del paese (salvo qualche pregevole eccezione) si registra un ritardo di carattere complessivo.

Mi preme sottolineare (come affermato in precedenti audizioni presso questa Commissione e in tutte le altre occasioni in cui siamo stati consultati, fra le quali ricordo la verifica della cosiddetta legge Merloni sui lavori pubblici) che il problema non concerne tanto la puntualità delle norme – che sicuramente possono sempre essere migliorate – quanto la difficoltà con cui in questo paese vengono applicate, nel senso che le disposizioni normative vengono continuamente affinate, ma la loro capacità di intervenire sull'intero settore delle costruzioni si riduce – per quanto a noi consta – sempre di più.

Vi è, inoltre, il problema del lavoro nero e delle imprese che operano in assenza di qualsiasi tipo di regolamentazione; contrariamente a quanto si crede, tale problema è diffuso non soltanto nel Sud, ma in tutto il territorio nazionale. Basti pensare a quanto accade, per esempio, al confine Nord-Est della penisola, dove trovare cantieri regolarmente iscritti e gestiti è praticamente impossibile: si sconta la mobilità dei lavoratori che vengono quotidianamente da oltre confine (dalla Slovenia e dalla Croazia) e si vive in una situazione di illegalità assoluta.

Se è importante, quindi, definire adeguatamente le norme, secondo noi lo è ancor più tentare in tutte le maniere di garantire la loro più estesa e diffusa applicazione possibile.

Riteniamo che i problemi siano di tre ordini: culturale, di sanzioni e di incentivazioni.

Dal punto di vista culturale, a tutt'oggi, a parte qualche episodio locale, mi sembra che nessuno si sia fatto promotore di un'adeguata campagna di promozione della sicurezza del lavoro in questo settore o in generale, perché viene considerato ancora un problema lontano.

Nessuno è riuscito a riferire in maniera adeguata quali siano i costi della mancata sicurezza, sia in termini umani sia di assistenza, né quali siano i costi vivi, dalla manutenzione alla ristrutturazione delle opere che sono state compiute in assenza della dovuta qualità, intesa complessivamente e non, quindi, limitatamente alla sicurezza. Crediamo che sul problema culturale molto si possa ancora fare.

Per quanto riguarda la questione delle sanzioni, in realtà – è stato già detto – l'incidenza dei controlli è minima su un mercato estremamente capillare e frammentato (come sapete), ma l'intervento sul quale puntiamo maggiormente è sicuramente un meccanismo di incentivazione della sicurezza.

In particolare, riteniamo – non da oggi – che i dati sugli incidenti sul lavoro, specialmente nel settore edile, non dovrebbero essere utilizzati esclusivamente a fini statistici (per fare il conto degli incidenti, dei decessi e di tutti i tipi di infortunio), ma dovrebbero confluire in un osservatorio centrale che svolga anche il compito di certificare i *curricula* delle imprese; questo tipo di valutazione dovrebbe incidere sulla possibilità di aggiudicarsi le commesse, ossia dovrebbe in qualche modo aumentare il punteggio.

Se riuscissimo, soltanto da questo punto di vista, ad introdurre un meccanismo che incentivi le imprese ad investire nella sicurezza, potremmo ingenerare una sorta di competizione fra le imprese a garantire maggiore sicurezza.

Ovviamente, ciò è più facile per il settore delle opere pubbliche che non per quello privato, che è ulteriormente frammentato e difficile da individuare e da raggiungere. Basti pensare all'enorme mercato delle ristrutturazioni, che è stato incentivato di recente con le detrazioni fiscali. Da questo punto di vista, probabilmente sarebbe sufficiente costituire delle banche dati, le cui risultazioni dovrebbero essere influenti ai fini delle normali autorizzazioni che anche in questi casi vengono richieste e che, invece, attualmente diventano note solo nel momento in cui avviene un incidente sul lavoro particolarmente rilevante.

A nostro parere, questa è la strada giusta sulla quale muoversi, ma siamo in forte ritardo.

Prima di concludere il mio intervento consentitemi un'ultima annotazione concernente un'informazione di cui disponiamo, che però non è ancora ufficiale: la nostra federazione guarda con estrema preoccupazione alla possibilità che sia presentato un emendamento alla legge finanziaria, attualmente in discussione presso la Camera dei deputati, volto ad estendere il lavoro interinale al settore edile. Sebbene non sappiamo se tale proposta verrà esclusivamente riferita alla categoria impiegatizia, la percepiamo con preoccupazione da molti punti di vista, a cominciare da quello della sicurezza, in quanto l'introduzione di un'ulteriore forma di precariato in un settore che, per definizione, è già estremamente precario, potrebbe avere conseguenze non esattamente felici da molti punti di vista.

*BITTI.* Occupandomi principalmente di formazione, vengo a contatto con realtà particolari; desidero, pertanto, riferire, in primo luogo, la mia esperienza presso l'aeroporto militare di Viterbo, dove il nostro sindacato ha tenuto un corso di formazione per il personale civile sul decreto legislativo n. 626 del 1994 e sulle normative vigenti in materia di sicurezza e di igiene sui luoghi di lavoro. In quella occasione ho assistito ad un forte imbarazzo da parte dei militari i quali vorrebbero che il decreto legislativo n. 626 fosse applicato anche nelle caserme, ma non riescono a capire quali disposizioni in materia di sicurezza e di igiene sul luogo di lavoro potrebbero essere applicate e con quali mezzi. Nel caso specifico, si interrogavano sul modo di ristrutturare gli alloggi degli allievi e rilevavano difficoltà nell'individuare un vero e proprio responsabile.

Si parla spesso di lavoro nero e di incidenti gravi con riferimento ai piccoli cantieri. Qualche giorno fa – la notizia non è stata purtroppo pubblicata su tutti gli organi di stampa – sono accaduti due gravi episodi presso le facoltà di scienze politiche e di giurisprudenza dell'università «La Sapienza» di Roma, dove sono in corso lavori di sistemazione delle uscite esterne. Nel primo caso, un ragazzo, scivolando sulle scale bagnate – in assenza di qualsiasi dispositivo antiscivolo – ha riportato gravi lesioni ad una vertebra e sarà costretto a portare un busto per molto tempo. Un secondo incidente è avvenuto nel dipartimento di lingue della facoltà di scienze politiche, dove si stanno effettuando lavori, senza che ci si sia preoccupati che le vibrazioni dei lavori all'esterno creino qualche problema all'interno. Così, a seguito della rottura di un vetro, uno studente ha riportato lesioni ai tendini di una mano e avrà probabilmente gravi problemi di articolazione. Ho citato questi due incidenti perché ritengo importante effettuare verifiche nei grandi cantieri, anche quando è coinvolta la pubblica amministrazione.

MULAS. Nel corso di tutte le audizioni svolte è stata registrata una sostanziale unanimità sul fatto che la sicurezza nei luoghi di lavoro dovrebbe rappresentare un valore aggiunto; nonostante vi sia pieno accordo sulla necessità di intervenire in questo ambito, l'Italia continua ad occupare uno dei primi posti nella graduatoria degli incidenti sui luoghi di lavoro.

Interrogandomi sul tipo di intervento che dovremmo realizzare in qualità di legislatori, mi chiedo se sia opportuno conferire un'ulteriore delega al Governo e far calare «dall'alto» una nuova normativa affinché nei contratti e nei bandi per le gare di appalto sia aggiunta, in fine, una piccola clausola concernente la sicurezza. Credo che una normativa omogenea, dettata dal centro, non sempre si adatti alle diverse situazioni esistenti in Italia. Chiedo, quindi, ai nostri ospiti se non ritengano opportuno un intervento di tipo diverso, volto a favorire una partecipazione maggiore e più attiva dei sindacati e dei datori di lavoro a livello locale, onde evitare che l'attenzione alla sicurezza nei luoghi di lavoro si risolva nella mera citazione di una legge; se non ritengano necessario operare a livello locale, offrendo maggiori possibilità di intervento agli operatori per convincere a creare infrastrutture migliori e per rendere più coscienti i lavoratori della difficoltà di diminuire l'entità degli incidenti senza una collaborazione tra le parti. Che cosa ci suggerite di fare? Siamo spesso tutti d'accordo, ma ci troviamo in una situazione di particolare difficoltà.

Una seconda questione riguarda il rappresentante per la sicurezza. La Commissione ha effettuato sopralluoghi nei paesi del Nord Europa per verificare esattamente quali siano i reali compiti svolti dal rappresentante per la sicurezza. Ci siamo resi conto che, quando la disoccupazione aumenta, molti rappresentanti declinano l'incarico, rendendosi conto delle maggiori difficoltà a svolgere il loro compito. Ritengo necessario trovare una soluzione valida e stabilire con esattezza i compiti da affidare a tale figura. Le proposte sono numerose, ma non riesco ad individuare precisamente quali

siano i compiti del rappresentante per la sicurezza, affinché l'incarico possa essere esercitato con tranquillità non soltanto per avanzare osservazioni o bloccare i lavori – come accade nei paesi del Nord Europa – ma per incidere sul piano della prevenzione, al fine di far diminuire il numero degli incidenti, che in Italia è sicuramente troppo elevato.

*MIRAGLIA.* Le osservazioni del senatore Mulas mi sembrano giuste. Come è possibile mettere in moto un meccanismo che, senza eccessive e ulteriori complicazioni normative, avvii un miglioramento sostanziale del sistema della sicurezza? Non è facile rispondere alla domanda.

Come hanno già osservato altri colleghi, credo nella necessità di diffondere la cultura della sicurezza, che nel nostro paese è in verità inesistente. Ho già citato l'esempio del cittadino comune alla guida dell'automobile, il quale dovrebbe allacciare le cinture di sicurezza non già perché una legge lo impone, ma perché è suo interesse proteggersi rispetto ad eventuali incidenti. Lo stesso atteggiamento si riscontra nell'ambito delle aziende: sia l'imprenditore sia il lavoratore si comportano spesso in modo superficiale, se non sono costretti da rigide norme ad applicare le più elementari misure di protezione. Occorrerebbe intraprendere iniziative «dal basso» tramite un'attività di formazione impartita presso le scuole, volta ad insegnare che la garanzia della sicurezza propria ed altrui è un aspetto connaturato alla convivenza civile.

Naturalmente a questo si unisce un altro discorso importante: le leggi sono spesso troppo complicate per essere attuate. Noi abbiamo delegato il potere di controllo nelle aziende ad un rappresentante dei lavoratori, ma molto spesso questo personaggio non ha alcuna capacità di giudicare e agire sulle disfunzioni reali che – alcune lapalissiane – si vedono a colpo d'occhio.

Anche sui rischi dell'utilizzo delle macchine, sui dispositivi di protezione e altro, non tutti i rappresentanti sono preparati. Si tratta, quindi, della mancanza di strumenti che, sia pure teoricamente, la legge prevede.

Parlo per esperienza diretta nel settore pubblico, dove ho constatato, da una parte, un certo assenteismo nella parte datoriale e, dall'altra, una certa leggerezza da parte degli stessi lavoratori. In questo senso, quindi, dovremmo fornire maggiori strutture operative, se non azienda per azienda, che è operazione molto difficile, in modo da mettere in condizione i rappresentanti per la sicurezza di essere formati, prima, ed aggiornati, poi. Essere formati sulla legislazione e sulle normative specifiche del proprio settore non è sufficiente se manca l'aggiornamento, perché bisogna seguire costantemente lo sviluppo continuo delle tecniche.

Inoltre, mancano anche, come ha sottolineato il collega, le sinergie e il coordinamento tra istituti che operano nel settore (il Ministero della Sanità e le sue ramificazioni periferiche, l'Ispettorato del lavoro ed altri istituti). Anche di questo dobbiamo tener conto: è il paese nel suo complesso che non ha presente la sicurezza come un valore aggiunto, un valore reale di vita civile.

Proprio per questo ho voluto sottolineare l'apprezzamento specifico per la vostra Commissione, perché nel porre il problema e nel tenerlo in vita mantiene aperta una tematica che deve diventare patrimonio collettivo. Per poterci confrontare con altri paesi che hanno una maggiore sicurezza e minori rischi sul lavoro, evidentemente dobbiamo cooperare tutti insieme al raggiungimento di questo obiettivo.

Non credo che sia possibile trovare soluzioni miracolistiche con uno strumento anziché con un altro: deve essere messo in campo un coacervo di operazioni che va dalla cultura, all'apprendimento specifico sui temi di ogni settore, dall'intervento repressivo ma anche informativo sulle aziende, all'eliminazione del lavoro nero anche attraverso forme di contratto non rigide, cioè attraverso forme di contrattazione più elastica e flessibile, come quella che ci siamo permessi di inventare come CISAL, nonostante le polemiche con CGIL, CISL e UIL.

Noi non abbiamo inteso violare alcun principio di ordinamento legislativo in materia di lavoro e di sicurezza, ma abbiamo ideato dei contratti flessibili calibrati in base alla dimensione dell'azienda per favorire l'emersione e l'eliminazione del lavoro nero. È molto meglio avere qualifiche più concentrate e ridotte, come nei nostri contratti, perché nella piccola azienda è difficile un'elencazione normativa molto specifica e anche abbassare determinati costi stipendiali. A tutto questo si deve aggiungere un intervento da parte della pubblica amministrazione che favorisca proprio questi meccanismi.

Io credo che non possiamo fornire una risposta miracolistica ad un quesito sicuramente intelligente, ma non per questo di facile risposta.

*MALCOTTI.* Per quanto riguarda le domande poste dal senatore Mulas, una prima risposta riguarda i bandi di gara, dove in realtà il riferimento alla sicurezza è ancora scarso. In una tabella che esamina i primi 200 bandi emanati e censiti nel 1999 emerge che soltanto la metà – per la precisione 99 – riportano le indicazioni sulla sicurezza. Come dicevo prima, non ho le strutture per verificare dove si annidano esattamente gli incidenti sul lavoro che, nel primo quadrimestre del 1999, hanno comportato circa 45 morti (ovviamente mi riferisco al settore delle costruzioni) e oltre 28.000 infortuni, ma accetterei scommesse sul fatto che si tratta di quei luoghi dove minori sono le garanzie di sicurezza introdotte anche nei bandi.

Ciò detto, esiste un problema culturale per il quale non esiste e non è mai esistita una vera e propria campagna. Andando un pò fuori tema rispetto all'edilizia, mi sembra che il primo esperimento reale di campagna culturale per la sicurezza in corso in questo paese è quello che si sta facendo adesso sull'uso obbligatorio del casco per i motociclisti. Prima di questo momento, su nessun altro tipo di settore, men che meno sul mondo del lavoro, si è fatta una campagna di eguale portata. Si tratta di operazioni non di breve, ma di medio periodo, che però devono essere condotte.

Oltre a questo, crediamo assolutamente necessaria la massima semplificazione possibile dal punto di vista legislativo, ma anche, dopo questa

semplificazione, un assoluto rigore nelle sanzioni relative, perché questo è un paese dove, tutto sommato, quando uno rispetta cinque norme su sette viene considerato bravo.

Sulla questione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza vorrei dire, essendo ottimista, che trattandosi di una nuova istituzione ha bisogno di crescere, di maturare esperienza nel tempo e quindi di persone che svolgono questo ruolo costantemente negli anni, in modo da poterlo fare al meglio. Inoltre è necessario e indispensabile, anche sulla scorta di questa esperienza, fornire ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza strumenti più adeguati per non essere soltanto dei certificatori di quello che non funziona; occorre dar loro la possibilità di intervenire direttamente e in maniera più efficace di quanto oggi sia consentito.

*VIOZZI.* Se fossimo in grado di dare una risposta precisa e puntuale sul da farsi, probabilmente avremmo risolto quasi tutti i problemi. Mi rendo conto però che la domanda è pertinente e assillante, per cui si tratta di sforzarsi di dare una risposta a questi problemi.

Intanto, credo che alcune questioni possano essere affrontate immediatamente con risultati sicuri. Il primo problema, a mio giudizio, è quello della formazione. Con soggetti, all'interno del posto di lavoro, regolarmente e seriamente formati (non tanto per avere la coscienza tranquilla, perché stiamo parlando di cantieri e abbiamo il rappresentante per la sicurezza), evidentemente l'istituto del rappresentante per la sicurezza sarebbe in grado di funzionare nel miglior modo possibile; anche se, a mio giudizio, ci sono dei limiti sui quali mi soffermerò successivamente.

In secondo luogo, occorre essere più rigidi con la committenza. Spesso e volentieri, sia che si tratti di lavori pubblici sia che si tratti di privati, una volta assegnato l'appalto la committenza si disinteressa completamente di come vengono attuati i lavori, di come viene organizzato il cantiere, dei rischi relativi. La committenza, quindi, dovrebbe essere responsabilizzata in prima persona; non voglio parlare di sanzioni, ma solo di responsabilità.

Il terzo aspetto da affrontare è il lavoro sommerso. Noi abbiamo condotto un'operazione fortemente criticata da altre organizzazioni sindacali, a cui mi sembra abbia accennato il collega Miraglia: abbiamo sottoscritto un contratto al di fuori dei contratti collettivi istituzionali, ma pur sempre un contratto nazionale che ha avuto larga applicazione soprattutto nel Mezzogiorno. Non ho dati precisi, però sono stati ottenuti due risultati, il primo dei quali è l'emersione del lavoro sommerso. In altre parole, le piccole imprese che sfuggivano a qualunque tipo di controllo ora sono regolarmente iscritte all'INPS, pagano i contributi all'INAIL e tentano di mettere in regola i lavoratori non tanto sul piano della sicurezza, quanto almeno sul piano economico e della contribuzione. Il risultato non è eclatante perché il contratto è recentissimo, ma i buoni risultati che sta dando si registrano anche in termini di sicurezza sui posti di lavoro: il lavoro nero diventa trasparente e diminuiscono sensibilmente gli infortuni sul lavoro.

Vi è poi il dato culturale che abbiamo già affrontato ed esaminato abbastanza. Dobbiamo far sì che la sicurezza rientri nella cultura di questo paese, in modo particolare nell'edilizia, che è evidentemente il settore più colpito. Il Ministero, che commissiona già tanti *spot* pubblicitari, farebbe bene a mandare spezzoni pubblicitari sulla sicurezza in televisione, perché ciò aiuterebbe parecchio.

Le ultime considerazioni concernono il rappresentante per la sicurezza. È vero, è un'esperienza nuova, si sta formando, si sta facendo le ossa, sta cercando di dare un contributo in questo particolare momento di caos, di cantieri che sfuggono comunque al controllo delle organizzazioni sindacali e anche delle istituzioni. Spesso e volentieri però – è il caso di dirlo con molta franchezza – il rappresentante per la sicurezza è sotto il ricatto padronale. Quando un rappresentante per la sicurezza sul cantiere esplicita dei rilievi sulla sicurezza viene invitato a stare zitto, senza mezzi termini, perché tra l'altro esiste il ricatto occupazionale. In un momento di grave disoccupazione – uno dei mali più grossi che investe oggi il nostro paese – si tacita tranquillamente un lavoratore che intende intervenire in un certo modo, dandogli una pacca sulle spalle e invitandolo a stare tranquillo. Questo è uno degli elementi che, secondo me, limita la già scarsa iniziativa del rappresentante per la sicurezza sul cantiere.

Sono d'accordo con il senatore Mulas che è inutile approvare altre leggi: questo è il paese che sforna più leggi in tutto il sistema europeo e non credo che altre leggi, accavallandosi con quelle in vigore, possano risolvere questo specifico problema. Allora, se nell'avviamento al lavoro saremo in grado di individuare un addetto alla sicurezza che svolga le mansioni tipiche dell'operaio ma che al contempo, perché ha già maturato esperienze in altri cantieri, sia capace di espletare la specifica mansione di rappresentante per la sicurezza, avremo un operaio esperto in grado di svolgere anche una specifica mansione.

Credo che queste proposte possano diventare immediatamente operative, anche perché – ripeto – altre leggi non risolverebbero la situazione.

PRESIDENTE. Ringrazio per il contributo dato da tutti i nostri ospiti, che sicuramente si aggiungerà alle informazioni già raccolte, necessarie per una approfondita riflessione della Commissione lavoro del Senato su questo capitale problema.

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

*I lavori terminano alle ore 13,15.*