

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Doc. XXII-bis n. 2

ALLEGATO

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI LAVORO NELLE AZIENDE

(istituita con deliberazione del Senato il 7 luglio 1988)

composta dai senatori: *Lama*, Presidente; *Ferrara Pietro*, *Toth*, Vice Presidenti; *Casadei Lucchi*, *Rezzonico*, Segretari; *Angeloni*, *Antoniazzi*, *Berlinguer*, *Bissi* (1), *Bossi*, *Bozzello Verole*, *Coletta*, *Condorelli*, *Florino*, *Mariotti*, *Nebbia*, *Nieddu*, *Perugini*, *Vercesi* e *Zuffa*.

Approvata dalla Commissione nella seduta del 2 agosto 1989

Comunicata alla Presidenza il 4 agosto 1989
ai sensi dell'articolo 6 della deliberazione del Senato del 7 luglio 1988

TOMO I

Pubblicazione deliberata dalla Commissione nella seduta del 20 dicembre 1989

(1) Fino al 26 luglio 1989.

INDICE

Tomo I

<i>Avvertenza</i>	Pag.	5
Resoconto sommario della seduta del 20 dicembre 1989	»	7
I) RESOCONTI STENOGRAFICI	»	9
1) Seduta del 7 giugno 1989: Audizione dei rappresentanti delle Confederazioni sindacali CGIL-CISL-UIL	»	11
2) Seduta del 19 luglio 1989: Audizione dei rappresentanti della Confindustria, dell'Intersind e dell'ASAP	»	27
II) DOCUMENTAZIONE ACQUISITA O FORMATA DALLA COMMISSIONE (Selezione)	»	41
1) ASAP	»	43
Andamento della nocività sul lavoro nel Gruppo ENI	»	45
2) ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO	»	59
«Nocività e sicurezza negli ambienti di lavoro» (dott. R. Pavanello)	»	61
3) CGIL-CISL-UIL	»	79
a) <i>Documenti trasmessi dalle Segreterie confederali:</i>		
Appalti e subappalti e sicurezza dei lavoratori	»	82
Prevenzione nei luoghi di lavoro	»	97
Dati su infortuni e malattie professionali	»	134
Piattaforma-quadro sull'amianto	»	166
Valutazioni sul decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988 sui grandi rischi industriali	»	170
Servizi di prevenzione	»	178
Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni	»	182
Obiettivi e procedure per l'elaborazione di un testo unico sulla sicurezza	»	189
Osservazioni alla proposta di direttiva CEE sui videoterminali	»	194
b) <i>CGIL-CISL-UIL di Rimini: Lavoratori stagionali</i>	»	211
c) <i>CGIL-CISL-UIL/Coordinamento femminile: Condizioni di lavoro delle donne</i>	»	220
4) CGIL	»	237
Evasione contributiva	»	240
Lavoratori extracomunitari	»	253
I diritti scomodi delle persone handicappate (stralcio)	»	275
5) CNA	»	283
Sicurezza negli ambienti di lavoro e qualificazione dei settori artigianali	»	286
6) CISNAL	»	313
Prime osservazioni in ordine ai problemi della salute dei lavoratori e della sicurezza sul lavoro	»	317

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7) CONFAGRICOLTURA	Pag.	325
Sicurezza del lavoro in agricoltura	»	327
8) COLDIRETTI	»	333
Andamento del fenomeno infortunistico in agricoltura	»	335
9) CONFCOLTIVATORI	»	343
Aumento in agricoltura degli infortuni e delle malattie professionali	»	345
10) CORTE DEI CONTI	»	353
Referto contenente elementi informativi in materia di risorse finanziarie destinate alle misure di sicurezza sul lavoro e di igiene ambientale	»	356
11) CONFINDUSTRIA	»	377
Relazione sulla materia dell'inchiesta	»	379
12) INTERSIND	»	401
Relazione sulla materia dell'inchiesta	»	403
13) MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	»	419
Relazione sulla materia dell'inchiesta	»	421
Stato della sicurezza nei luoghi di lavoro	»	445
14) SNOP	»	469
Servizi territoriali di prevenzione nei luoghi di lavoro: un obiettivo ancora poco attuato della riforma sanitaria	»	471
15) SOPRALLUOGHI: Documentazione acquisita durante il loro svolgimento (selezione)	»	499
a) <i>Ravenna:</i>		
Nota CGIL-CISL-UIL sulla sicurezza nei cantieri navali	»	501
b) <i>Santa Croce sull'Arno:</i>		
«Impianti di trattamento liquami conciarati» (Ingegnere D.A. Spinazzola)	»	507
c) <i>Massa Carrara:</i>		
USL n. 2: Relazione sulla sicurezza e sulla prevenzione nelle cave	»	529
d) <i>La Spezia:</i>		
CGIL-CISL-UIL: Ambienti di lavoro e diritti dei lavoratori negli arsenali militari	»	537
e) <i>Ragusa:</i>		
«Rischi nelle serre» (dr. A. Inserra)	»	567
f) <i>Brescia:</i>		
«Il punto di vista del magistrato» (dr. V. Cottinelli)	»	571
g) <i>Roma - Videoterminali (SIP):</i>		
«La sicurezza e l'igiene del lavoro ai videoterminali nella legislazione italiana» (dr. G. Guariniello)	»	587
16) VARIE		
Relazione sulla materia dell'inchiesta (dott. V. Cottinelli, pretore di Brescia)	»	597
Indice per materia	»	607

A V V E R T E N Z A

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende ha deliberato all'unanimità - nella seduta del 20 dicembre 1989 (il cui resoconto sommario si riproduce di seguito) - la pubblicazione in allegato alla relazione di una serie di documenti, selezionati sulla base dei criteri dell'originalità, della rilevanza generale, della valenza scientifica e della particolarità della materia; dei resoconti stenografici delle sedute della Commissione del 7 giugno e del 19 luglio 1989, in cui si è proceduto alle audizioni formali dei rappresentanti delle tre maggiori confederazioni sindacali e delle organizzazioni imprenditoriali; dei particolari elenchi elaborati dall'INAIL e dall'ISPESL riguardanti rispettivamente le posizioni assicurative delle aziende ad alta sinistrosità e le industrie a rischio di incidente rilevante; nonché gli schemi di progetti normativi conseguenziali ai contenuti della relazione, predisposti dalla stessa Commissione in ottemperanza al compito affidatole con la deliberazione che ne ha prorogato le funzioni.

Nel presente volume (I) sono pubblicati i materiali documentativi acquisiti o formati dalla Commissione, selezionati sulla base dei criteri ricordati, nonché i citati resoconti stenografici.

Nel volume (II) saranno pubblicati i predetti elenchi dell'INAIL e dell'ISPESL.

Infine, nel volume (III) saranno raccolti gli schemi di progetti normativi sopra richiamati.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA sulle condizioni di lavoro nelle aziende

MERCOLEDÌ 20 DICEMBRE 1989

13ª Seduta

Presidenza del Presidente

LAMA

La seduta inizia alle ore 15,15.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il presidente Lama - dopo aver dato preliminarmente conto della documentazione di recente pervenuta alla Presidenza - si sofferma sull'attività svolta dalla Commissione, dopo l'approvazione all'unanimità, nella seduta del 2 agosto 1989, della relazione sulla materia oggetto dell'inchiesta.

Come noto, la durata della Commissione è stata prorogata fino al 31 dicembre 1989, cioè per un ristretto periodo di 3 mesi rispetto alla scadenza originaria, ai fini «della predisposizione tecnica dei disegni consequenziali» alla relazione.

Alla ripresa dei lavori, dopo l'aggiornamento estivo, la Commissione, nella seduta del 20 settembre 1989, ha adottato una specifica deliberazione, onde esprimere una ferma presa di posizione sul ripetersi di infortuni mortali sul lavoro nei cantieri edili destinati alla ristrutturazione degli stadi per i campionati mondiali di calcio del 1990.

Successivamente, la Commissione nella seduta del 4 ottobre - sulla base di notizie di stampa, secondo cui l'imminente provvedimento di amnistia avrebbe compreso anche il reato di lesioni colpose da infortunio sul lavoro - ha adottato una deliberazione, volta ad impegnare il Presidente della Commissione stessa a manifestare al Presidente del Consiglio, al Ministro di grazia e giustizia ed al Ministro del lavoro e della previdenza sociale l'esigenza di escludere da un eventuale provvedimento di amnistia il reato richiamato.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 163 del Regolamento del Senato, la Commissione ha inviato fuori sede propri componenti: a Palermo (in data 31 agosto e 1° settembre), a Vicenza (in data 22 settembre), a Verona e Monfalcone (in data 17 e 18 ottobre), nonché a Viareggio e Carrara (in data 30 e 31 ottobre), onde svolgere visite sui luoghi di lavoro e partecipare ad iniziative in materia di prevenzione.

Ai fini dell'organizzazione dell'attività della Commissione nella fase finale dell'inchiesta, l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi si è riunito nelle sedute del 13 e 27 settembre, nonché del 24 ottobre

1989 In quest'ultima seduta ha anche proceduto ad ascoltare i rappresentanti della Federazione dei lavoratori delle costruzioni, nonché della Coldiretti, della Confcoltivatori e della Confagricoltura. Infine - onde concordare le decisioni da assumere nella seduta odierna - l'Ufficio di Presidenza allargato si è riunito il 13 dicembre 1989.

Il Senato, nella seduta del 26 ottobre 1989, ha discusso ed approvato all'unanimità la mozione n. 68 sulla sicurezza del lavoro nelle aziende (presentata il 21 settembre dal presidente Lama e da rappresentanti dei diversi Gruppi presenti in Commissione), con la quale sono stati recepiti ufficialmente i contenuti della citata relazione della Commissione di inchiesta.

Al riguardo, il presidente Lama preannuncia che nei prossimi mesi si renderà promotore di opportune iniziative, volte a sollecitare il governo a riferire - nelle competenti sedi, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento del Senato - in merito alle modalità con cui ha dato attuazione alla ricordata mozione sulle condizioni di lavoro.

Ancora una volta puntualmente, entro il termine prefissato, la Commissione ha svolto fino in fondo i propri compiti, dal momento che sono stati definitivamente predisposti gli schemi di progetti di legge - conseguenziali ai principi contenuti nella relazione della Commissione - nelle seguenti materie: nuova normativa sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori («Statuto dei diritti per la sicurezza negli ambienti di lavoro»), testo unico delle leggi sulla sicurezza del lavoro, nuovo assetto istituzionale delle strutture della pubblica amministrazione competenti in materia di prevenzione, nonché nei seguenti settori specifici: appalti, subappalti e sicurezza in edilizia, agricoltura, attività estrattive, lavoro portuale, contratti di formazione e lavoro.

La Commissione - preso atto delle comunicazioni del Presidente e su sua proposta - delibera all'unanimità la pubblicazione in allegato alla relazione di una serie di documenti, selezionati sulla base dei criteri dell'originalità, della rilevanza generale, della valenza scientifica e della particolarità della materia trattata.

Si apre quindi un dibattito sui risultati conseguiti con lo svolgimento dell'inchiesta e sulle future iniziative conseguenziali, nel corso del quale prendono ripetutamente la parola i senatori Toth, Nebbia, Ferrara Pietro, Antoniazzi, Berlinguer, Mariotti ed il presidente Lama.

A conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende, il presidente Lama esprime il più vivo apprezzamento per l'opera intelligente ed infaticabile svolta dall'Ufficio di segreteria della Commissione e dai dipendenti del Senato che a vario titolo hanno collaborato ai fini del buon andamento dei suoi lavori, nonché dai consulenti nominati ai sensi dell'articolo 5 della deliberazione istitutiva.

Infine, rivolge un caloroso ringraziamento ai componenti della Commissione per l'impegno profuso ai fini di un fattivo svolgimento dell'inchiesta parlamentare, che ha perseguito un obiettivo dalle evidenti caratteristiche umanitarie (il miglioramento delle condizioni di lavoro) e dei cui risultati (e delle conseguenti iniziative legislative) è auspicabile che le Camere sappiano giovare per soddisfare in tempi rapidi le legittime esigenze legate alla tutela della sicurezza e dell'igiene negli ambienti di lavoro.

La seduta termina alle ore 16,15

RESOCONTI STENOGRAFICI

**AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI
DELLE CONFEDERAZIONI SINDACALI CGIL, CISL E UIL**

INDICE

Audizione dei rappresentanti delle Confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL

LAMA, <i>Presidente</i>	Pag 12, 14, 18, 21, 23, 24, 25
FERRARA PIETRO	14
TOTH	13
ALESSANDRINI, <i>segretario confederale CISL</i>	23, 24
BRIGHI, <i>in rappresentanza della CISL</i>	15
BRUNI, <i>segretario confederale UIL</i>	22
PIZZINATO, <i>segretario confederale CGIL</i>	18

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

Intervengono i signori Antonio Pizzinato, Antonio Delussu e Enrico Moroni in rappresentanza della CGIL; i signori Giorgio Alessandrini e Cecilia Brighi in rappresentanza della CISL; i signori Bruno Bruni e Gabriella Galli in rappresentanza della UIL.

Audizione dei rappresentanti delle Confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti delle Confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL.

Ringrazio gli intervenuti per aver accolto il nostro invito. Noi sappiamo di poterci attendere molto, perchè varie cose le avete già fatte, altre le state facendo e altre ancora io penso che ne farete.

Voglio fare una brevissima rappresentazione dello stato attuale dell'opera della Commissione. Quando la nostra Commissione iniziò i suoi lavori, noi avemmo già un primo incontro con voi, e quella fu di fatto la sola audizione che facemmo, oltre ad un incontro con una rappresentanza dell'INAIL per avere il tabulato sull'andamento degli infortuni nelle industrie che pagano i premi assicurativi più alti. Poi abbiamo iniziato a fare questa lunga serie di controlli sui luoghi di lavoro. Mi pare che abbiamo fatto 20 sopralluoghi, «vedendo» più di un'azienda per volta e abbiamo cercato di estendere questi sopralluoghi ai diversi settori e alle diverse regioni d'Italia.

Il lavoro non è completo; ci sono alcune regioni anche importanti che sono rimaste fuori dalle nostre verifiche. Qualcuna di queste regioni penso che dovremmo in ogni caso «visitarla», nel senso di effettuarvi un sopralluogo, anche se in verità sono ancora tante. Noi abbiamo cercato di svolgere un'attività sulla falsariga delle richieste che ci hanno fatto le organizzazioni sindacali locali. Credo che ciò lo dobbiamo dire in questa circostanza.

È andata così, perchè nei nostri sopralluoghi abbiamo avuto sempre l'ausilio dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, sia fuori che molto spesso anche nei luoghi di lavoro. Anche per la scelta dei luoghi abbiamo tenuto conto delle proposte che provenivano quasi sempre dalle organizzazioni sindacali, dai lavoratori, dalle assemblee di lavoratori, da consigli di fabbrica, eccetera.

Devo dire che i sopralluoghi compiuti ci hanno dato una rappresentazione molto varia della realtà sia sotto il profilo della diversità delle condizioni, anche per aziende dello stesso settore, che fra i diversi settori e anche fra le diverse regioni d'Italia. La differenza tra le diverse regioni d'Italia era particolarmente presente nelle istituzioni, cioè nell'efficienza delle strutture preposte alla prevenzione o al controllo. In questo campo la difformità fra luogo e luogo è stata molto forte, più forte che per ciò che riguarda

l'adozione di misure di sicurezza sui luoghi di lavoro. Noi abbiamo accertato l'esistenza di numerosi campi nei quali è necessario innovare la normativa che oggi li regola, e non solo laddove ci sono innovazioni tecnologiche molto moderne. In realtà, altre persone hanno richiamato la nostra attenzione sulle affezioni più attuali, derivanti dall'uso dei calcolatori, dei videoterminali, eccetera; questo è un caso concreto, ed è evidente che la normativa che risale a dieci anni fa non poteva naturalmente tener conto della morbilità prodotta dagli strumenti di lavoro che allora non esistevano, ma non è dappertutto così. Ci sono dei casi in cui gli strumenti di lavoro esistono da oltre dieci anni e i materiali che si utilizzano sono antichi, ma le norme non ci sono o sono difettose e indagate.

Io non voglio prolungare oltre la mia breve introduzione, ma aggiungere una cosa. Vi vorrei rivolgere una domanda di carattere un po' personale, ma che credo sia condivisa dai miei colleghi della Commissione.

Fermo restando che noi dovremo cercare di unificare gli strumenti della prevenzione che oggi non lo sono, fermo restando che dobbiamo proporre delle norme relative alla sicurezza delle macchine, alla conoscenza dei materiali che si maneggiano, alla omologazione delle macchine sotto il profilo della garanzia e della sicurezza e altre cose di questo genere per ciò che riguarda specificamente la difesa della salute dei lavoratori nelle aziende attraverso strumenti di controllo interni all'azienda, sono molto interessato a capire le condizioni oggi esistenti, che non sono più quelle degli anni '70 quando si diede vita in parecchi casi a Comitati antinfortunistici, a Comitati di sicurezza, eccetera, che poi molto spesso sono caduti nel dimenticatoio o comunque hanno perduto la loro efficienza quando mai l'abbiano avuta.

Si parte da un presupposto che potrà sembrarvi un po' intellettualistico, e cioè che i primi interessati a difendere la loro vita sono i lavoratori. È possibile che il lavoratore in quanto tale, con una sua espressione collettiva nel luogo di lavoro, sia totalmente estraniato da un processo di autotutela? O invece, non sarebbe utile dar vita ad una struttura sul luogo di lavoro che goda di poteri specifici, perchè legittimata da norme di supporto che conferiscono a questa struttura una legittimità e dei poteri limitati alla materia specifica che è quella della sicurezza sul lavoro, e in questa materia legittimata ad esercitare una funzione di controllo?

Per questo ho detto poc'anzi di unificare e dare compostità alle strutture di prevenzione; però queste strutture saranno sempre al di fuori del luogo di lavoro, potranno effettuare dei controlli periodici, mentre quelli che invece possono garantire un controllo efficace e costante sono coloro che stanno all'interno, e cioè coloro che devono difendere la loro salute.

Questo è un interrogativo sul quale desidererei da parte vostra una risposta oppure un impegno alla riflessione, alla elaborazione perchè è evidente che se una iniziativa di questo genere si dovesse porre in essere, essa si potrebbe concretizzare solo d'accordo con il sindacato. Quindi, proprio per queste ragioni, io ho voluto esplicitamente rivolgervi la domanda in modo che voi possiate, se possibile, esprimere già nel corso dei vostri interventi qualche opinione al riguardo o comunque farcela pervenire in un secondo momento.

TOTH. Partendo dalla domanda posta dal presidente Lama, vorrei completare quelle che possono essere le richieste della nostra Commissione.

Nelle visite fatte e nelle audizioni dei sindacati a livello locale è emerso

che generalmente più è attiva la presenza sindacale nei luoghi di lavoro, minore - si dice - è l'incidenza degli infortuni. Molte volte noi abbiamo invece notato - e questo è un rimprovero presente anche nella domanda del presidente Lama - una passività dei lavoratori in quanto tali o una loro non sufficiente sindacalizzazione, come ci è capitato di constatare soprattutto nel settore edilizio, oppure una non rispondenza delle stesse organizzazioni sindacali o una difficoltà tra le stesse, nella loro espressione organizzativa e rappresentativa provinciale, e le rappresentanze all'interno dell'impresa, per cui a volte tutto viene affidato alla rappresentanza provinciale esterna piuttosto che a quella interna.

Ebbene, a questo proposito, vorremmo sapere se, in linea di massima, anche voi avete riscontrato lo stesso fenomeno e se è valida la distinzione, che possiamo aver fatto noi, tra aziende ed imprese manifatturiere ad alta tecnologia, dove probabilmente essendovi una stabilità di piani e di programmi di lavoro è più facile un controllo continuo da parte delle rappresentanze sindacali sulle attività, ed imprese di altri settori, quali quello cantieristico ed edilizio, dove invece con il sistema dei subappalti il controllo diventa molto più difficile. La domanda che vi vorrei porre è dunque la seguente: voi, nell'ambito di una normativa che prevedesse il piano di sicurezza e quindi un controllo continuo e di conseguenza anche una spesa costante che l'impresa sia tenuta a fare per i servizi di sicurezza, preferireste delle norme contrattuali o vedreste bene anche un impegno legislativo mediante una apposita legge dello Stato, che imponesse determinate strutture?

FERRARA Pietro. Vorrei anch'io rivolgere un paio di domande ai nostri ospiti. Uno dei fenomeni in cui nel corso delle nostre visite ci siamo imbattuti frequentemente è quello del subappalto, ed al riguardo abbiamo notato che laddove non si fa ricorso a tale strumento sul piano della prevenzione dei rischi e delle malattie professionali qualcosa si fa, mentre, viceversa, laddove si concedono lavori in subappalto non si ha la minima cura della sicurezza del lavoro e del lavoratore. A volte, addirittura, si registrano casi di vera e propria irresponsabilità, con lavoratori costretti a turni massacranti o ad operare in ambienti scadenti dal punto di vista igienico, per non parlare poi di alcune parti del nostro paese in cui è diffuso il lavoro «nero».

Ebbene, la prima domanda che vorrei rivolgervi è la seguente: cosa si può fare dal punto di vista legislativo, una volta individuate queste discrasie, per intervenire urgentemente su queste situazioni?

In secondo luogo, poichè abbiamo constatato che oggi le malattie professionali sono in aumento, io credo sia venuto il momento di istituire presso ogni USL un servizio di prevenzione, in linea con i tempi in cui viviamo, che operi in tal senso con carattere di continuità. Voi cosa ne pensate?

PRESIDENTE. A questo punto passo la parola ai nostri ospiti. Noi abbiamo voluto darvi un piccolo ragguaglio circa alcuni interrogativi su cui in particolare ci siamo soffermati. A proposito poi di lavoro «nero», voglio aggiungere che abbiamo constatato, visitando i luoghi in cui esso viene svolto, in gran parte da lavoratori non italiani, che la tutela sindacale è molto più diretta ai lavoratori nazionali che non a quelli stranieri. Questo bisogna dirlo perchè è una verità, bisogna sapere che le cose stanno in questi termini ed allora, vi chiedo, cosa si potrebbe fare anche in questa direzione?

Se non vi sono osservazioni, verrà ascoltata innanzi tutto la signora Brighi, in rappresentanza della CISL.

BRIGHI. Tenterò di dare una prima risposta alle domande che ci avete posto e che - a mio avviso - colgono in pieno alcuni dei problemi centrali della prevenzione in Italia in questo momento, e soprattutto la necessità di elaborare una strategia in tal senso, in particolar modo rispetto agli obiettivi che si pongono in vista della realizzazione del Mercato unico europeo, che impone all'Italia una sorta di corsa, di adeguamento normativo e soprattutto pratico in materia.

Questo per due ordini di motivi.

In primo luogo perchè si arriverà non soltanto alla libera circolazione delle merci e dei prodotti ma si arriverà anche a quella dei lavoratori, per cui non ci dovranno essere differenziazioni sul piano della tutela e degli strumenti di prevenzione tra i vari paesi della Comunità europea. In secondo luogo perchè una differenziazione nelle misure di prevenzione, soprattutto della prevenzione tecnica all'interno delle imprese, creerebbe tra imprese di diversi paesi una disparità nella concorrenza economica, che comporta un diverso tipo di offerta delle imprese sui mercati internazionali. Sono due problemi sui quali è necessaria una riflessione e su cui anche noi contiamo di dare delle risposte.

Abbiamo presentato alla Commissione una serie di indicazioni e una documentazione che nel prossimo futuro completeremo con delle note più specifiche rispetto alla documentazione di quadro che abbiamo già fornito. Tenteremo cioè di dare delle indicazioni sulla questione dell'appalto e del subappalto, delle piccole imprese, del lavoro delle donne e della prevenzione sui luoghi di lavoro. In questo senso sollecitiamo anche una convocazione, da parte della Commissione, del coordinamento delle donne delle tre confederazioni sindacali.

Per rispondere alle domande che ci sono state rivolte, bisogna rilevare che negli ultimi 15 anni c'è stato un calo di intervento del sindacato su queste tematiche; è cioè andata diminuendo l'attenzione sulla prevenzione che era uno dei problemi centrali negli anni '70. Negli ultimi anni stiamo tentando di ricucire questo strappo con una diversa impostazione dell'intervento in materia di prevenzione, tentando di legarla al complesso degli interventi strategici di politica industriale e di relazioni sindacali all'interno delle imprese e nel confronto con le organizzazioni imprenditoriali: tentando cioè un legame di programmazione e di strategia più generale nelle politiche di sviluppo delle imprese, proprio perchè riteniamo che la prevenzione debba farsi soprattutto *a priori*, in quanto gli interventi *a posteriori* presentano delle ricadute positive più limitate.

In questo senso il sindacato ha già concluso alcuni accordi significativi con la Confapi, con i quali si promuove un organismo consortile che interverrà sulle questioni legate alla prevenzione degli infortuni in azienda e ha inoltre stipulato alcuni accordi con le associazioni imprenditoriali di categoria, ad esempio con la Federchimica, in considerazione dei pressanti problemi legati all'impatto ambientale delle imprese. Tuttavia questo accordo ha un valore molto significativo anche perchè, quando si interviene sulle condizioni ambientali, si interviene anche direttamente sui cicli produttivi, realizzando quindi anche un intervento in materia di prevenzione, di igiene e sicurezza del lavoro. Questo accordo specifico pone il problema

della informazione dei lavoratori come una delle questioni centrali su cui far crescere anche la qualità della partecipazione all'interno delle imprese.

Abbiamo fatto anche delle proposte, tra cui quella del sostegno alla ristrutturazione e riorganizzazione delle imprese a rischio, categoria nella quale non comprendiamo soltanto le imprese che abbiano problemi di impatto ambientale, ma anche quelle che presentano problemi di sicurezza negli impianti per la salute dei lavoratori e in questo modo stiamo tentando di legare una strategia di intervento nelle imprese con una strategia di intervento all'esterno delle imprese.

Ritengo che questa proposta sia essenziale perchè molto spesso il sindacato e i lavoratori hanno timore di intervenire, specialmente nelle piccole imprese, perchè non hanno significative garanzie di tutela del salario e dell'occupazione: molto spesso la qualità della salute all'interno delle imprese si pone in contraddizione col mantenimento dell'impresa stessa, e quindi è necessaria una normativa-quadro che dia garanzie e sostegno agli stessi lavoratori nella promozione di iniziative che sempre di più creano una contrapposizione forte tra lavoro e salute; il caso ACNA ha messo in luce questo problema.

Abbiamo presentato una normativa sulle piccole imprese e sulle imprese artigiane più ampia rispetto a quella in vigore, che pone il problema della possibilità per i lavoratori di avere una propria rappresentanza sindacale e di esprimersi su questi specifici problemi. Più in generale abbiamo aperto un confronto con la Confindustria, che però su queste questioni presenta una rigidità molto forte che a nostro avviso deve essere superata, perchè gli accordi di facciata e gli scambi di intese di carattere generale non servono se non vengono accompagnati dalla predisposizione di strumenti operativi all'interno delle imprese.

Il sindacato si è quindi reso conto del problema e sta «rimontando», avendo anche rivisto la propria strategia di intervento su queste tematiche; ma è ovvio che ha bisogno di strumenti sia all'interno delle imprese nei confronti degli imprenditori, sia all'esterno delle imprese nei confronti delle istituzioni.

Tra gli strumenti di controllo all'interno delle imprese, riteniamo sia interessante non soltanto pensare ad un delegato della sicurezza che abbia un ruolo tecnico di verifica dell'andamento delle condizioni di lavoro, ma ancor più interessante ed importante la definizione di comitati bilaterali di programmazione degli interventi delle imprese su questa materia, indicando quindi dei programmi annuali di prevenzione, e apposite risorse finanziarie specificate nei bilanci delle aziende. Siamo l'unico paese in Europa in cui i bilanci delle aziende non contengono una voce specifica per gli interventi di prevenzione, di igiene e di sicurezza del lavoro e di sicurezza ambientale, tranne che in alcune aziende a partecipazione statale. Magari c'è una spesa da parte delle aziende, ma non viene specificata in una singola voce di bilancio, e questo a nostro avviso è significativo di quanto le imprese sottovalutino il problema della qualità del lavoro. Per noi, quindi, la questione centrale è quella della possibilità di un confronto preventivo della rappresentanza sindacale aziendale, ma anche all'esterno, perchè la direzione rappresenta il cuore dell'azienda, ma alcune strategie vengono sicuramente decise ad altri livelli, e pertanto la necessità di pianificare e programmare va posta nel confronto con gli imprenditori all'interno di alcune tematiche più vaste quali l'innovazione tecnologica e la valutazione dell'impatto ambientale.

Invece il cuore delle questioni attinenti le istituzioni è stata in questi anni la mancanza di un ruolo di governo in materia di prevenzione: abbiamo alcune competenze ancora frammentate, dopo l'emanazione della legge n. 833 all'interno di varie istituzioni, e abbiamo anche dei conflitti tra varie istituzioni per il governo di questa materia, in particolare tra il Ministero del lavoro e quello della sanità; inoltre il Ministero dell'ambiente ha reiteratamente tentato di riportare al proprio interno le competenze previste per il servizio sanitario nazionale. Noi riteniamo che questo sia un approccio profondamente sbagliato e crediamo che il ruolo centrale debba essere svolto dal Ministero della sanità, con un momento di coordinamento interministeriale visto che i problemi sono molto complessi e riguardano anche il Ministero del lavoro, quello dell'ambiente e anche il Ministero dell'industria, nonché il Ministero dell'agricoltura, per gli interventi di sua specifica competenza.

Abbiamo anche avuto tentativi di privatizzazione della prevenzione nei luoghi di lavoro; pertanto necessita una riflessione delle strategie e degli strumenti di governo di tutta la materia.

Ho accennato poc'anzi al fatto che la questione centrale è il mercato unico; un problema con il quale ci troviamo di fronte sempre di più. La Commissione della CEE ha messo a punto un quarto programma di azione, specificatamente rivolto alla questione della prevenzione, e si stanno via via approvando sempre più in fretta direttive-quadro in materia che cambieranno il volto della prevenzione nei paesi della Comunità. In qualche modo esse condizioneranno l'adozione del testo unico in materia di prevenzione, igiene e sicurezza che noi abbiamo sempre auspicato fosse realizzato nel nostro paese.

L'ultima direttiva-quadro che verrà approvata dal prossimo Consiglio dei ministri europeo è una direttiva estremamente limitativa, e cioè quella in materia di igiene e sicurezza sul lavoro.

Il Parlamento europeo aveva emendato due volte questa direttiva e il Consiglio dei ministri europeo ha adottato una direttiva, a nostro avviso, molto problematica, perchè al suo interno tratta a sufficienza il concetto di partecipazione dei lavoratori: sono riduttivi il ruolo e le responsabilità degli imprenditori, si parla sempre di prevenzione nel rapporto costi-benefici rispetto alle imprese e non invece del raggiungimento della prevenzione rispetto alle possibilità tecnologiche e tecniche offerte dalle conoscenze scientifiche. Quindi, noi riteniamo che questo sia un aspetto importante.

Noi vi abbiamo mandato un documento generale con le priorità del sindacato; noi vorremmo tante cose, ma credo che l'aspetto centrale sia quello di una grande impegno per il completamento delle strutture di prevenzione nel territorio. Senza la possibilità di attivare strutture di primo e di secondo livello nelle unità sanitarie locali, perchè i problemi sono molto complessi, con una presenza interdisciplinare - il chimico, l'ingegnere, il fisico, eccetera - non è possibile pensare di parlare di prevenzione e quindi di attuare tutti gli interventi che noi chiediamo. Ci vogliono risorse economiche e tecniche, strumenti complessi perchè vi è la necessità di adottare strumenti a volte anche molto sofisticati.

Concludo il mio intervento, ma credo che i nostri compagni hanno sicuramente altre cose da dire in merito. Io vorrei personalmente ringraziare la Commissione per il lavoro che ha fatto finora e per averci dato anche l'opportunità di ripensare un po' più approfonditamente, e di far ripensare ai

nostri lavoratori e alle strutture che hanno contattato, la centralità di questa attività per il quale il sindacato in qualche modo si è speso nel passato e sta iniziando un nuovo percorso di lavoro complesso, ma vincente.

PRESIDENTE. Ringrazio la signora Brighi, e do la parola al signor Antonio Pizzinato, in rappresentanza della segreteria confederale della CGIL.

PIZZINATO. Secondo anche quanto diceva poc'anzi la collega Brighi, per rispondere pure ai quesiti che i senatori hanno posto e che ringrazio anch'io per l'opportunità che ci viene offerta oggi e per il lavoro svolto finora e che sarà svolto in futuro, come avete potuto constatare circa una nostra ripresa di attenzione rispetto ai problemi delle condizioni di lavoro, sotto l'incalzare della vostra iniziativa, ci troviamo di fronte ad una realtà fondamentale diversificata sia territorialmente, sia per comparto economico, ma anche per dimensioni aziendali, da cui poi discende anche il grado di sindacalizzazione e quindi la capacità di autotutela degli interessati. Bisogna però quantificare questi aspetti, perchè diversamente non si coglie il drammatico significato dell'aumento dell'8,50 per cento degli infortuni, che avvengono in certe realtà e che sembrano contraddire il fatto che la grande impresa, sotto l'iniziativa del sindacato - come avrete potuto constatare -, ha adottato una serie di misure di maggiore prevenzione, oltre che di interventi via via superiori.

Oggi, ed è questo l'elemento di cui l'intera società ha bisogno di prender coscienza per poi dare delle risposte conseguenti, la maggioranza dei lavoratori sta nelle piccole e piccolissime aziende, in gran parte delle quali abbiamo condizioni drammatiche - e non solo dal punto di vista del lavoro - per l'assenza di tutela circa il rispetto dei contratti, degli orari, oltre che dei diritti sindacali.

Come diceva la collega Brighi, noi lavoreremo, così come abbiamo già fatto con alcuni documenti che vi abbiamo consegnato, su altri rapporti che daranno il nostro appoggio di conoscenza ed anche di proposte a questo riguardo. Però, se non si parte da questo dato, e cioè dalla dimensione che ha assunto la piccola impresa, e il carattere nuovo che assume il subappalto - che era un'altra delle domande che ci sono state fatte - dove si sono registrati (non solo nell'edilizia ma ovunque vi è subappalto) le maggiori percentuali di infortuni mortali, non si riuscirà a fornire risposte conseguenti.

Nelle vostre domande ve n'era una che diceva: la risposta ai problemi che emergono può venire attraverso norme contrattuali o ci deve essere un sostegno legislativo?

Tali soluzioni non sono nè alternative nè contraddittorie; però, come è già stato sottolineato, non è un caso che le piccole imprese abbiano minore tutela. Lo Statuto dei lavoratori prevede certe norme di tutela e di diritto solo per aziende con oltre 15 dipendenti, mentre la maggioranza di esse ha meno di 15 lavoratori: ad esempio, per quanto concerne la giusta causa nei licenziamenti, un confronto che abbiamo aperto con la Confindustria sulle relazioni sindacali: questo è il punto di resistenza maggiore.

È evidente che se non si riesce a porre in essere una legge, non che trasferisca le norme previste dallo Statuto, ma, così come è stato indicato unitariamente dalla CGIL, CISL e UIL alla Commissione lavoro della Camera dei deputati, preveda alcune norme elementari specifiche che consentiranno la rivendicazione, anche sul piano sindacale, del rispetto delle norme

contrattuali, e nel contempo anche il diritto all'autorganizzazione che oggi non è consentita - e non è un caso che pochissimi sono i lavoratori iscritti ai sindacati in questo immenso mondo di oltre 7 milioni di lavoratori - e non è possibile organizzare l'autotutela.

Quindi, per la maggioranza dei lavoratori dipendenti salariati oggi vi è l'esigenza di ottenere una legge di sostegno alla negoziazione partendo da alcuni diritti elementari, che sono quelli della giusta causa nel licenziamento, quelli relativi alla trasparenza nella corresponsione della retribuzione, all'applicazione dei contratti e ai diritti dei delegati sindacali.

Il delegato sindacale interaziendale ha il diritto di ottenere l'applicazione del contratto, per quanto riguarda la remunerazione, gli orari e la responsabilità in solido del committente in caso di imprese che lavorano per appalti. Questo è il primo aspetto, senza il quale - mi si scusi se insisto - la maggioranza dei lavoratori dipendenti in Italia sono oggi privi delle più elementari tutele dei loro diritti contrattuali e sindacali, oltre che prevenzionali, e quindi anche della facoltà e della possibilità di autotutela.

Vi è poi un secondo aspetto, che è stato ampiamente sottolineato, poichè si tratta anche di adottare misure senza attendere una legislazione più complessiva e significativa a questo riguardo: la mancata attuazione, allo stato attuale, dell'articolo 24 della legge di riforma sanitaria; è questo il punto meno applicato di tale normativa. L'indagine fatta dagli operatori della prevenzione presso le unità sanitarie locali dimostra, infatti, come nella maggioranza delle USL del nostro paese non sia stato istituito il servizio di prevenzione e che, anche dove lo è stato, solo raramente abbia organici e attrezzature adeguate a quello che è l'assetto economico e produttivo del territorio in cui opera. Anche in questo caso, dunque, non si tratta soltanto di innovare, ma di dare attuazione a qualcosa che è già prevista, e a questo proposito vorrei ricordare che il Piano sanitario nazionale non prevede alcuno stanziamento a questo riguardo.

Strettamente collegata con la riforma sanitaria e con questo aspetto, vi è l'inadempienza per quanto riguarda la realizzazione del testo unico delle norme di prevenzione e di igiene ambientale, che era previsto dalla stessa legge e che doveva essere redatto entro un anno dalla sua approvazione. Era stata istituita l'apposita commissione, ma i suoi lavori non sono mai giunti a conclusione. Pertanto, l'istituzione di una commissione *ad hoc*, con il compito di rendere rapidamente operativo un altro degli aspetti importanti che può contribuire sul piano delle misure di prevenzione e di tutela dei lavoratori oltre che dell'igiene del lavoro, può essere un'altra delle misure concrete da adottare.

L'insieme di questi aspetti non è però sufficiente; è evidente - come sottolineava la collega Brighi - l'esigenza di una normativa quadro di sostegno che consenta poi di sviluppare una negoziazione a livello sia aziendale che territoriale, poichè se essa avviene soltanto a livello aziendale copre meno della metà del lavoro dipendente. Nell'ultimo biennio infatti le organizzazioni sindacali, sul piano generale, hanno realizzato fra gli otto e i dieci mila accordi aziendali, ma questi coprono comunque soltanto una minoranza dei lavoratori. Quindi è necessario prevedere delle norme che rendano obbligatorio il confronto sui piani di sicurezza annuali non solo a livello aziendale per le grandi e medie imprese, ma a livello territoriale per le piccole e piccolissime aziende. Diversamente, non si assume la tutela dell'universo del mondo del lavoro.

All'interno di queste norme poi si rende sempre più indispensabile, oltre che l'informazione corretta in merito ai piani di investimento e a quali siano gli effetti (dal punto di vista degli assetti) dell'innovazione, l'informazione relativa ai prodotti e alle materie che vengono usate e alla loro composizione. In gran parte questo è previsto nei controlli per le grandi aziende, mentre non avviene per le piccole e piccolissime. Non è sufficiente però avere le informazioni sugli investimenti ai fini della sicurezza o sui materiali che vengono lavorati o che sono tenuti in magazzino, se poi esse non trovano riscontro in una adeguata formazione non solo delle strutture sindacali, ma dell'insieme dei lavoratori in relazione alla loro pericolosità o nocività. Pertanto, è necessario che si preveda in una legislazione quadro un certo numero di ore, possono essere supplementari - se vogliamo - all'orario di lavoro ma devono essere comunque retribuite, che vengano finalizzate alla formazione dell'insieme dei lavoratori, oltre che all'istituzione di corsi *ad hoc* per le strutture sindacali aziendali e territoriali.

Per quanto riguarda invece il problema degli appalti e dei subappalti, è necessario introdurre una normativa generale, da cui far derivare poi le normative di settore, relativa agli albi delle imprese, non solo ai fini dei concorsi per gli appalti delle opere pubbliche, ma anche per sapere quali sono le aziende a cui coloro che sono o titolari di impresa o che vincono un appalto possono dare il subappalto o commissionare parte dei lavori. In assenza di albi delle imprese dei singoli settori di attività, si è in presenza, in molti casi, di aziende che nascono e scompaiono a fronte del fatto che vengono trovate ad operare in deroga alle norme contrattuali. Pertanto, gran parte del lavoro nero e sommerso è consentito anche dalla mancanza di un albo delle imprese che svolgono certe attività. Anche a questo proposito voglio fare un solo esempio: penso alle migliaia di lavoratori che operano nel settore delle pulizie. Qui infatti vi è un'impresa che vince l'appalto di pulitura, ma poi essa a quanti subappalti dà luogo? Avere quindi un albo delle aziende che lavorano nel settore garantirebbe il fatto che a concorrere ad appalti di pulitura presso, ad esempio, gli enti pubblici siano imprese che sono rispettose dei contratti per i lavoratori che dipendono direttamente da loro stesse, e che diventerebbero responsabili penalmente e civilmente anche per tutti gli eventuali subappalti concessi (e questo anche per quanto concerne le norme antinfortunistiche). La maggior parte degli infortuni gravi e mortali che si sono registrati nei settori, ad esempio della cantieristica e dell'edilizia, si sono verificati - e credo che voi abbiate potuto constatarlo - proprio dove più massiccio è il ricorso al subappalto. In molti casi, infatti, vengono violate le norme contrattuali e di legge che vietano la sovrapposizione di talune attività perchè, se svolte contemporaneamente, espongono i lavoratori a rischio, ma trattandosi di imprese diverse vengono fatte eseguire ugualmente. Questo è stato il caso dell'infortunio mortale sull'autostrada Bologna-Rimini o di quelli verificatisi nel corso dei lavori negli stadi per i mondiali del 1990.

A questo proposito si pone un problema, e noi abbiamo cominciato e riflettere su queste questioni; il diritto che va previsto per il delegato sindacale, la commissione bilaterale assieme ai piani di sicurezza della grande impresa, non riusciranno a farci fare un passo in avanti se non verrà prevista una figura al di sopra delle singole imprese che possa intervenire anche bloccando l'attività lavorativa. A questo riguardo riteniamo necessaria l'introduzione, non alternativa, del delegato della sicurezza, con poteri simili

a quelli in vigore in alcuni paesi nordici, che possano essere paragonabili a quelli della magistratura o della polizia, nel senso che in presenza di pericolo disponga dell'autorità di bloccare l'attività lavorativa. Un delegato che possa assumere una responsabilità di questo genere ha bisogno anche di una tutela maggiore di quella sindacale.

Voi stessi avete constatato la diversità nella possibilità di intervenire all'interno delle imprese manifatturiere e di quelle edilizie: vi è cioè una diversità di rapporto di lavoro, ma vi è anche la sovrapposizione di più imprese. Se pertanto la figura preposta alla sicurezza che dispone anche del potere di bloccare i lavori non avrà certe tutele, correrà il rischio che nel momento in cui cessi l'attività per il completamento di quell'opera non trovi più lavoro. Si tratta quindi di approntare norme legislative di sostegno, per individuare le figure, i ruoli e i compiti ai fini di una efficace tutela della sicurezza e della prevenzione nei luoghi di lavoro. Se non ci si muove in tale direzione - a fronte della sempre maggiore diversificazione delle attività delle imprese che affidano a più soggetti la realizzazione delle opere in modo da disporre di un'attività più flessibile e rapida - non riusciremo a costruire una forma di partecipazione dei lavoratori in cooperazione con figure che abbiano potere e autorità tali da consentire di compiere dei passi in avanti alla prevenzione e alla tutela del lavoro, che invece in questi anni è migliorata all'interno delle imprese manifatturiere più consistenti.

Queste erano in particolare le domande che necessitavano di una risposta integrativa rispetto a ciò che diceva la collega Brighi.

Voglio accennare ad un altro problema, quello degli stagionali. Dopo anni abbiamo conquistato la riforma della disoccupazione ordinaria, sancendo il principio che la stessa è in relazione alla retribuzione percepita l'anno precedente purchè si abbia lavorato 78 giornate; a parte l'agricoltura, per la quale sono vigenti altre norme, ci sono settori in cui gli stagionali lavorano 78 giornate: milioni di lavoratori lavorano 78 giornate e quindi il fatto che nel 1988 ci siano state 70.000 domande, di cui oltre il 70 per cento in Emilia Romagna, è l'indice del grado di evasione su un'area, che secondo dati molto empirici si aggira attorno a 3 milioni di persone.

È stata posta anche la domanda relativa ai lavoratori extracomunitari. Vi è in primo luogo l'esigenza, se si vuole consentire di regolarizzare la propria posizione a oltre il 50 per cento dei lavoratori extracomunitari che oggi non sono in regola nè con il soggiorno nè con le norme sui rapporti contrattuali, di eliminare la contraddizione presente nella legge n. 943 del 1986, rintracciabile anche nella circolare emanata dal Ministero del lavoro sulla compilazione delle graduatorie del collocamento. Infatti, condizione per essere regolarizzati con le norme sul soggiorno è quella di avere un rapporto di lavoro regolare; viceversa non si può avere un rapporto di lavoro regolare se non si è in regola con il soggiorno. Se non si elimina questa contraddizione, insita nella legge per la regolarizzazione della posizione dei cittadini extracomunitari, nel nostro paese non sarà possibile sviluppare quella iniziativa necessaria a cancellare il lavoro nero e sommerso, che riguarda la stragrande maggioranza dei lavoratori extracomunitari nel nostro paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Pizzinato e do la parola al signor Bruni, in rappresentanza della segreteria confederale della UIL.

BRUNI. Dopo le riflessioni già esposte e la presentazione dei nostri documenti, faccio soltanto alcune brevissime considerazioni, visto che le vostre domande - apparentemente molto semplici - hanno senza altro bisogno di una riflessione molto attenta perchè i problemi che investono sono molteplici ed ampi e toccano vari aspetti del problema del lavoro. Credo quindi che, così come abbiamo fatto oggi e come diceva la collega Brighi, noi tenteremo di farvi pervenire ulteriori documenti su tali problemi, che vadano ad arricchire quelli che vi abbiamo già presentato.

Volevo fare un rilievo di carattere molto generale: mentre affrontiamo questo problema ci rendiamo tutti conto che una delle prime carenze è quella della conoscenza. Il nostro è un paese democratico che ci consente ampie libertà, ma che ci consente anche la libertà di grandi evasioni e di grandi vuoti o di grandi zone d'ombra rispetto a problemi fondamentali come quelli che stiamo affrontando. Mi riferisco all'evasione, al lavoro nero e alla mancanza di conoscenza di situazioni e di dati; faccio un esempio molto banale: i dati dell'INAIL, che sono i dati ufficiali ai quali ci riferiamo, sono forniti molto in ritardo, salvo grandi fatiche per poterli avere aggiornati, e quand'anche riusciamo a disporne ci rendiamo conto che non ci consentono di approfondire e conoscere l'andamento degli infortuni e delle malattie professionali, perchè sono dati spesso fortemente aggregati, che non consentono nè al sindacato nè alle istituzioni di operare e assumere quelle iniziative di carattere preventivo che sarebbero indispensabili per approntare strumenti che realmente incidano sui fenomeni che stiamo esaminando, ponendovi un freno.

Io non ho una risposta da dare, se non questa sottolineatura che ritengo importante per il fatto che su di essa probabilmente andrebbe esercitata una riflessione maggiore, perchè il dato della conoscenza è poi il primo dato per poter consentire a tutti di realizzare degli strumenti certi ed incisivi.

Una seconda sottolineatura che vorrei fare è quella relativa alla domanda che il vice Presidente ci poneva, e cioè: secondo voi ritenete che gli strumenti e l'azione che voi pensate di poter esercitare vengano posti in essere esclusivamente o prevalentemente attraverso le norme contrattuali, oppure ritenete che una imposizione legislativa - mi sembra questa la parola usata - possa rispondere meglio? Si è detto «imposizione» in termini buoni; credo che i contratti siano un fatto centrale e fondamentale - ce lo ripetiamo tutti - però le considerazioni che venivano fatte dalla signora Brighi e dallo stesso signor Pizzinato rispetto a fasce e ad aree deboli, nelle quali il sindacato riesce difficilmente ad esercitare una propria presenza ed il proprio ruolo, stiano a sottolineare e a testimoniare che vi deve essere anche la necessità di ottenere una legge che aiuti e che sostenga le iniziative, anche delle istituzioni, affinchè i lavoratori nelle loro articolazioni possano poi esercitare i propri diritti.

Noi abbiamo dinanzi questi grandi problemi all'interno di una situazione che voi stessi avete notato e ci avete ricordato nel momento in cui avete svolto queste vostre iniziative conoscitive di approfondimento, e cioè della diversità notevole che vi è tra zona e zona, tra area ed area e tra settore e settore. Quindi, su questo terreno noi abbiamo da un lato delle debolezze croniche che sono quelle dei giovani; infatti, la maggior parte degli infortuni la registriamo tra i lavoratori più giovani tra i 14, 15 e 19 anni e tra le fasce dei lavoratori che hanno un'età più elevata, e questo sono già due aree di

debolezza che noi registriamo, così come qualcuna che è stata ampiamente ricordata, e cioè quella relativa alle piccole imprese

Certo, la debolezza del sindacato nel riuscire ad essere presente all'interno delle piccole imprese, i problemi sociali presenti al loro interno, i problemi della certezza occupazionale sono tutti dati che limitano notevolmente la presenza del sindacato e che espongono il lavoratore anche al problema dell'infortunio

Così come vi è il problema del Mezzogiorno, delle fasce di lavoro nero e di evasione, vi è il grande problema che riscontriamo nell'ambito del subappalto in termini generali e in quello del settore delle costruzioni in modo particolare. E allora anche qui dovrebbe farsi largo un certo approfondimento al quale forse non si riesce a dare una risposta certa neanche in termini legislativi, che ci debba far comprendere meglio e vedere quali possono essere le risposte - e probabilmente su questo dovrà esserci una riflessione scritta e molto più articolata e attenta da parte nostra -, per esempio - voglio solo citare questo dato - il capitolato d'appalto credo che probabilmente possa essere uno strumento sul quale intervenire, perché è probabilmente solo attraverso di esso che noi potremo tentare di fornire delle risposte e di porre delle garanzie ai lavoratori in termini più generali. Diversamente credo che troveremo grandi difficoltà. Questi sono però degli aspetti che naturalmente non possono essere affrontati e ai quali non possono essere date delle risposte così generali, credo che occorra dare risposte più certe che sottintendano delle riflessioni più articolate.

Queste erano le brevissime riflessioni che volevo fare per evitare anche di ripetere le cose interessanti che già sono state sottolineate dai miei colleghi.

Voglio anch'io ringraziare formalmente la Commissione per questa opportunità che ci è stata fornita, perché il sindacato - purtroppo anche questa è una constatazione - ha subito alti e bassi nell'affrontare questi problemi ambientali con maggior attenzione e, purtroppo, a volte anche con minore attenzione. Credo che questa opportunità ci abbia consentito e ci consenta tuttora di rientrare su un terreno fondamentale per una democrazia e per i lavoratori.

PRESIDENTE Ringrazio il signor Bruni e do la parola al signor Alessandrini, in rappresentanza della segreteria confederale della CISL.

ALESSANDRINI Intervengo brevemente per riordinare un momento i nostri lavori. Mi sembra che noi abbiamo inviato a questa Commissione formalmente due documenti: quello relativo al funzionamento delle istituzioni e quello relativo ad una nuova regolamentazione sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Questi sono i due documenti formali. Ci impegnamo - perché ormai ci troviamo in una fase avanzata di elaborazione - ad inviarvi quanto prima anche i documenti sui grandi rischi industriali, sulle piccole imprese e l'artigianato, quello relativo ad appalti e subappalti, sulla questione «Donne e salute». Stiamo preparando un documento specifico sull'agricoltura e avremmo intenzione di inviarvi anche alcune riflessioni per quanto riguarda la pubblica amministrazione e quindi le condizioni dei pubblici dipendenti, di cui non parliamo mai, i quali hanno dei problemi sul terreno delle malattie professionali, anche se poi sono trasversali con l'introduzione di nuove tecnologie che riguardano gli altri settori.

Questo è un po' quello che abbiamo fatto e che ci auguriamo rapidamente di potervi inviare.

E vengo alla seconda questione. Certamente riflette un mio stato d'animo, però la situazione attuale è veramente difficile e noi auguriamo risultati di grande interesse alla Commissione che lei presiede, senatore Lama, ma a noi non sfugge il fatto che i punti di maggior vuoto, quelli proprio strutturali di fondo, attengono alla questione della sanità e del lavoro, cioè dei due Dicasteri rispetto ai quali noi non abbiamo da auspicare grandi e nuove riforme. Ci sono già due riforme - una più antica e una recentissima - non attuate. Io non vorrei - e lo dico anche spesso ai miei colleghi - che in questo nostro paese, quando le cose non vanno, la grande scappatoia è quella di dire: facciamo una riforma, andiamo in Parlamento, eccetera.

Questa è una grande scappatoia, una grande evasione rispetto all'impegno e alla coerenza della gestione politica, delle riforme e quindi dei problemi di questo paese; e adesso parliamo di questi problemi.

Io sono imbarazzato anche in questa grande produzione di documenti - e a voi ve ne arriveranno sicuramente tanti - quando noi quotidianamente notiamo - ho presente la mia esperienza presso il Ministero del lavoro, che pure è una cosa non di poco conto - il modo come la riforma contenuta nella legge n. 56 viene posta in essere. Poi parliamo dei problemi del Mezzogiorno, del caporalato, dei lavoratori stranieri ed extracomunitari! Non c'è da inventare nulla, ma si tratterebbe di gestire seriamente informatizzando queste strutture, qualificando il personale, ammodernando gli Ispettorati del lavoro: si tratterebbe di fare le cose che dovrebbero essere fatte!

La gestione di tutto questo ha altri parametri e altri criteri; questo ci rende estremamente preoccupati, non dico ci demotiva rispetto all'impegno anche nei vostri confronti, ma i problemi sono veramente di una grande serietà.

Il fatto nuovo rispetto ai problemi istituzionali del lavoro, della sanità, dell'ambiente, della industria, delle regioni, che in realtà non è solo un punto vuoto, un buco nero delle riforme che sono state varate dal nostro Parlamento, è il tessuto interistituzionale. Questa è veramente la lacuna più rilevante delle riforme, anche pregevoli, che sono state approvate in questi ultimi anni, quali quella sanitaria, quella sul collocamento e così via. Il problema vero - ripeto - è quello dei rapporti interistituzionali dal territorio alla regione, al livello nazionale. Questo è per noi il punto fondamentale; qui non si tratta di inventare altre riforme, bensì di creare questo tessuto.

Un altro aspetto basilare - e su questo concordo con quanto detto dal presidente Lama e dal vicepresidente Toth - è la centralità dell'autotutela nell'azienda, e su questo terreno negli accordi interconfederali con la Confapi e con la Confartigianato alcuni passi avanti sono stati fatti, mentre grandi difficoltà permangono con la Confindustria, per quanto attiene gli enti bilaterali, il delegato territoriale, nonché la promozione di consorzi tra imprese. Questi sono punti importanti, ma - ripeto - la centralità di una struttura interna all'azienda è indiscutibile, la quale, però, se non ha poi un contesto anche esterno diventa una cosa vuota.

PRESIDENTE. E quale potrebbe essere questo contesto?

ALESSANDRINI. Il contesto esterno io credo dovremmo trovarlo, oltre che sul fronte sindacale, proprio in queste strutture interistituzionali che

devono partire dal territorio e devono avere delle responsabilità precise. È vero infatti che il lavoratore dovrebbe, per sua natura, avere un grande interesse ad autotutelarsi, però è anche vero che è necessario affiancargli una legislazione che lo tuteli in modo specifico perchè in quelle aziende che vengono impegnate in processi di ristrutturazione, egli, sia sotto il profilo della sicurezza e della salute sul lavoro che dell'impatto ambientale, è debole perchè tra la salute e il lavoro purtroppo è in condizione di scegliere il lavoro.

Questo è quindi un tema molto rilevante su cui stiamo riflettendo, anche perchè noi siamo passati attraverso un grande processo di innovazione tecnologica e dunque dobbiamo immaginare che si apre una stagione nuova in cui la grande ristrutturazione avverrà su questo versante. Pertanto, dobbiamo mettere in condizione sia l'azienda, ma soprattutto i lavoratori, di essere forti nell'affrontare questa nuova situazione, altrimenti non usciamo - e questo come sindacato lo avvertiamo con molta acutezza - dall'essere inchiodati in una dialettica limitata al solo problema occupazionale. Occorre, quindi, immaginare un uso nuovo delle risorse, nonchè meccanismi di ammortizzatori sociali estremamente efficaci, tenuto conto che ci troviamo sempre più di fronte a grandi esigenze di ristrutturazione aziendale sia per quanto riguarda le condizioni interne che l'impatto aziendale.

Indubbiamente, a questo riguardo noi stiamo camminando sul terreno contrattuale; però - come diceva il collega Pizzinato - non c'è contraddizione con un eventuale intervento legislativo. Noi abbiamo bisogno, infatti, in questo come in altri settori, ad esempio per le forme di sostegno del reddito o per il governo della mobilità, di una legislazione che sia di sostegno alle relazioni sindacali, tenendo presente che questa per noi sta ridiventando una questione centrale dopo un certo declino del nostro impegno in tal senso negli ultimi anni.

Quindi, non vedo contraddizioni a questo proposito; noi sappiamo, infatti, che tutto ciò che matura sul piano contrattuale e che poi trova un maggior sostegno sul piano legislativo in genere è molto più efficace in termini di ammodernamento delle relazioni sindacali, e quindi di efficacia delle stesse, che quando si parte dalla sola legge.

In conclusione, dunque, mentre ringraziamo la Commissione per l'attenzione posta nei nostri riguardi, riconfermiamo il nostro impegno pieno nei confronti dei suoi lavori e ci facciamo carico di completare, prima delle ferie estive, l'insieme dei documenti da inviarvi, che penso possano esservi utili.

PRESIDENTE. Noi dobbiamo purtroppo terminare qui i nostri lavori; prima di chiudere, voglio però fare una previsione. Noi aspettiamo questo vostro materiale che ci sarà molto utile per elaborare la proposta di relazione della Commissione che dovrà essere pronta per la fine del mese di luglio. Se però, come è probabile, giungeremo alla conclusione di predisporre una normativa di sostegno alle attività di prevenzione nei luoghi di lavoro, aspetto importante di un sistema di relazioni industriali che riguardi anche aspetti più generali della contrattazione, allora io credo che questa materia specifica la vedremo direttamente con voi. Pertanto, aspettatevi un'altra nostra convocazione che riguarderà la predisposizione di una normativa specifica, che verrà presentata dalla Commissione al Senato e quindi alle istituzioni, in materia di sostegno all'autodifesa dei lavoratori nei luoghi di lavoro,

naturalmente con la necessaria presenza, partecipazione e consulenza del sindacato. A questo proposito, tra gli altri, si pone anche - come giustamente è stato detto - il problema dell'interconnessione tra le istituzioni preposte allo scopo, ma nello stesso tempo, forse potrebbe anche immaginarsi una struttura sindacale o mista esterna alla azienda, magari territoriale, che diventi uno strumento anche di coordinamento di tutte le strutture aziendali preposte a questa stessa materia. Questa è un'idea che mi suggeriva il collega Toth; vedremo quello che si potrà fare, ma in ogni caso credo che sia uno di quei temi che, oltre che con i sindacati, dovremo affrontare anche con la Confindustria. Si tratta, infatti, di un punto specifico ed importante, tale da richiedere un rapporto bilaterale, almeno come opinione, della controparte.

Ringraziandovi nuovamente per la vostra partecipazione, dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 16,45.

**AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI
DELLA CONFINDUSTRIA, DELL'INTERSIND E DELL'ASAP**

INDICE

Audizione dei rappresentanti della Confindustria, dell'Intersind e dell'ASAP

LAMA, <i>Presidente</i>	Pag. 28, 35, 37, 38, 40
ANTONIAZZI	35
FANTONI, <i>presidente dell'ASAP</i>	38
PATRUCCO, <i>vice presidente per i rapporti sindacali della Confindustria</i>	30, 35
SAMPIETRO, <i>vice direttore generale dell'Intersind</i>	35, 37

I lavori hanno inizio alle ore 18,05.

Intervengono per la Confindustria il dottor Carlo Patrucco, vice presidente per i rapporti sindacali, i dottori Antonio Torella e Bruno Nobile, responsabili rispettivamente dei settori della previdenza sociale e dei rapporti con il Parlamento, il dottor Luigi Orga, rappresentante della Direzione per i rapporti sindacali; per l'Intersind il dottor Carlo Sampietro, vice direttore generale, il dottor Francesco Nasoni, vice direttore del Servizio affari previdenziali, il dottor Agostino Di Maio, funzionario dell'Intersind; per l'ASAP l'avvocato Guido Fantoni, presidente, i dottori Giancarlo Falcucci ed Angelo Scarfini, responsabili dei Servizi rispettivamente di legislazione sociale e di igiene e sicurezza; nonché i dottori Renzo Raimondi e Flavia Durval, funzionari rispettivamente dell'ENI e dell'IRI.

Audizione dei rappresentanti della Confindustria, dell'Intersind e dell'ASAP

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti della Confindustria, dell'Intersind e dell'ASAP.

Io ringrazio i signori rappresentanti delle suddette organizzazioni per aver accettato l'invito della Commissione. Farò pochi minuti di premessa. Lo scopo di questa Commissione è quello innanzitutto di verificare, facendo un'inchiesta sulle condizioni di lavoro dei lavoratori nelle aziende, i sistemi ed i metodi esistenti per garantire la sicurezza dei lavoratori stessi. Noi abbiamo cercato di assolvere a questa funzione come Commissione, cominciando l'inchiesta con visite sul campo prima di organizzare questo tipo di incontri. Anche voi avevate chiesto da tempo di poter essere ascoltati e partecipare ad incontri con noi, ed anche altre organizzazioni lo avevano fatto: noi abbiamo rinviato alla seconda fase di inchiesta questo tipo di rapporti per cercare di farci un'idea diretta e soggettiva delle condizioni reali.

Abbiamo fatto circa venticinque visite in aziende grandi e piccole, abbiamo cercato di tenerci sul terreno che è proprio della nostra Commissione, anche se è molto facile debordare su terreni contigui che riguardano o l'ambiente esterno, ad esempio, o la questione dei diritti sindacali all'interno delle aziende. Abbiamo comunque cercato di seguire la falsariga fissata dal compito di istituto proprio della nostra Commissione, anche se le contiguità esistono e naturalmente qualche testimonianza abbiamo raccolto anche sugli altri terreni durante le nostre visite.

Stiamo ora lavorando alla relazione, che sarà completata entro i primi quindici giorni di settembre e presentata entro il venti settembre. Quello sarebbe stato il momento in cui sarebbe dovuta scadere la Commissione; abbiamo chiesto invece tre mesi di proroga, fino alla fine dell'anno, che ci sono già stati concessi, per uno scopo che non è quello per il quale è nata, ma ne è una conseguenza: noi pensiamo cioè di presentare, prima di chiudere i

lavori della Commissione, all'Assemblea del Senato delle proposte che siano correttive, o migliorative, o innovative della parte della legislazione mancante, perchè esistono attività e lavori che 15-20 anni fa non esistevano. Infatti, ad esempio, i lavoratori addetti ai videoterminali non c'erano alcuni anni fa; i videoterminali sono uno strumento che secondo alcuni può produrre affezioni oftalmiche o conseguenze negative per la postura delle persone sedute a lungo. Questo è un caso che ho voluto citare, ma ce ne sono anche altri che riguardano il lavoro agricolo con macchine e il lavoro con macchine industriali. Si tratta di attività sulle quali occorre una normativa nuova perchè prima non esistevano; oppure ci sono dei campi nei quali siamo storicamente carenti e nei quali occorre pertanto aggiornare la normativa.

Ritengo che noi dobbiamo fare delle cose semplici e quindi anche applicabili, anche perchè nel corso di questa nostra inchiesta abbiamo constatato che anche laddove ci sono le norme spesso non sono applicate, specialmente in certi settori. Quindi noi dovremmo cercare di realizzare una normativa semplice e di facile applicazione.

Una cosa che abbiamo constatato e che deve risolversi è anche la duplicità o la concorrenzialità all'interno dell'amministrazione pubblica in materia di poteri in questo campo. Fino a dieci anni fa tutti i poteri in questa materia erano monopolizzati dall'Amministrazione del lavoro; poi è intervenuta la riforma sanitaria, che ha invece attribuito il monopolio dei compiti alla sanità, ed è rimasto il contenzioso tra queste due amministrazioni e, per così dire, spesso succede che «l'asino non mangia nè da una parte nè dall'altra», nessuno controlla. La nostra opinione ritengo sia quella di applicare la legge e di rispettarla e quindi di passare le competenze alla sanità. Questo è un problema reale. Un altro problema reale - lì indico solo sinteticamente perchè so che ne sapete più di noi in questa materia - consiste nel fatto che abbiamo constatato che le macchine se vengono utilizzate, salvo alcune come le caldaie o i mezzi di sollevamento, non vengono omologate sotto il profilo della sicurezza. Questo è negativo, ritengo, anche per le imprese perchè esse si trovano di fronte a dei punti interrogativi quando acquistano delle macchine in questo campo, giacchè il loro interesse immediato è quello di controllare - e qui l'omologazione avviene certamente - la produttività della macchina, a seconda del numero di addetti necessari a farla funzionare, del numero dei pezzi che produce. Questi sono tutti criteri applicabili, metri per misurare la convenienza nell'acquisto delle macchine, il problema della sicurezza degli addetti al lavoro dovrebbe essere studiato e connesso con l'invenzione stessa della macchina, dovrebbe essere un «corredo» obbligatorio della macchina, cosa che invece non è. Questo è un campo nel quale noi pensiamo di elaborare qualche proposta nuova.

Un altro argomento più delicato sul quale vorrei ascoltare la vostra opinione questa sera ed anche avere qualche riflessione più approfondita, è il seguente: di fronte ad una normativa che anche quando non è cattiva spesso non è applicata (e questo lo constatiamo anche facendo il confronto fra la nostra normativa e quella della Comunità, perchè in certi casi siamo più avanti noi, ma poi non viene applicata) ritengo che sia necessario o comunque opportuno dare un sostegno giuridico ad uno strumento di cui i lavoratori dovrebbero disporre in azienda per potersi, naturalmente con delle regole ben precise, occupare di questo problema. I più interessati alla

difesa della loro salute e della loro vita sono i lavoratori stessi: perchè essi non devono poter disporre nell'azienda di uno strumento che li garantisca su questo fronte?

Naturalmente si tratta di un tema delicatissimo. Ricordo che in questa materia sono stati anche compiuti esperimenti negli anni '70 che, in alcuni casi, hanno dato risultati positivi, mentre in altri non hanno dato frutti. Il problema, comunque, si riduce allo studio delle varie possibilità di azione. È ovvio che a tali strumenti dovrebbero anche partecipare le delegazioni dei lavoratori.

È necessario adottare tutti i mezzi che possono fornire sicurezza sul lavoro, per quanto scomodi e sgradevoli siano. Inoltre è necessario che i lavoratori siano sostenuti da una loro emanazione nella predisposizione delle norme di sicurezza.

Scusate se parlo forse con eccessiva franchezza, ma ritengo - anche per la conoscenza personale che ho di alcuni tra i presenti - che questo sia il modo migliore per lavorare.

Un altro punto importante è cercare di comprendere il confine che esiste tra il segreto di fabbricazione e la conoscenza degli elementi impiegati nei processi produttivi. Naturalmente i processi produttivi di alcune industrie - ad esempio di quelle del settore chimico - sono più delicati, ma vi sono altri processi che non richiedono segretezza. Cosa è possibile fare in questo campo?

Invito perciò i rappresentanti della Confindustria, dell'Intersind e dell'ASAP a fare una breve esposizione introduttiva sugli argomenti da me richiamati, dando innanzi tutto la parola - se non vi sono osservazioni - al dottor Patrucco, vice presidente per i rapporti sindacali della Confindustria.

PATRUCCO. Signor Presidente, attribuiamo una grandissima importanza a questa nostra audizione, al di là del piacere di incontrare Lei, presidente Lama, che non vedo da quando ha lasciato gli impegni sindacali.

Ella ha voluto poco fa informarci - e di ciò La ringrazio - sul lavoro svolto da codesta Commissione in varie zone del territorio nazionale prima di procedere ad audizioni in sede centrale. A tal proposito desidero evidenziare che negli obiettivi di codesta Commissione, appositamente costituita, va colto un respiro molto più ampio rispetto ad analoga iniziativa conoscitiva assunta lo scorso anno dalla Commissione permanente lavoro della Camera sull'ondata emotiva suscitata dal gravissimo incidente di Ravenna. Respiro molto più ampio sia per quanto riguarda il campo e i mezzi d'indagine, sia per ciò che concerne le ipotesi di intervento, sul piano legislativo ed amministrativo, da sottoporre ai pubblici poteri.

Proprio perchè codesta Commissione ha così ampi obiettivi, noi tenteremo di apportare un contributo concreto alle proposte che, al termine dei suoi lavori, la Commissione stessa presenterà al Parlamento e al Governo. Voglio perciò precisare subito che mi dichiaro disponibile a rispondere ad ogni quesito che ci dovesse essere formulato ad integrazione delle considerazioni e delle proposte che noi stessi avizzeremo, nell'ambito di una costruttiva collaborazione, nell'illustrare la relazione richiestaci dal presidente Lama al momento dell'insediamento della Commissione e che consegneremo a fine seduta. E poichè la nostra relazione per alcuni versi si ricollega al documento inviato lo scorso anno alla citata Commissione permanente della Camera, consegneremo anche copia di tale documento.

Il mio intervento comprenderà alcune riflessioni sul lavoro nero, sull'andamento degli infortuni e delle malattie professionali nel lungo periodo, su alcuni aspetti negativi dell'attuale assetto istituzionale e sulla revisione della legislazione di merito.

Mi sembra però opportuna una premessa di carattere generale.

Il presidente Lama ha poco fa ricordato che la Commissione ha compiuto una serie di sopralluoghi, da cui ha tratto alcune conclusioni. È ovvio che le considerazioni che sto per esporre hanno carattere generale e perciò fanno astrazione da situazioni di carattere specifico. Infatti noi intendiamo sottoporre alla vostra attenzione il risultato di un'esperienza media e complessiva maturata in questo settore.

In tale contesto probabilmente saranno riscontrabili momenti di differenziazione rispetto alle verifiche concrete da voi compiute in alcune aziende.

Quanto al fenomeno del lavoro nero e dell'economia sommersa, cui si riferisce inizialmente la deliberazione istitutiva della Commissione, mi rendo conto della difficoltà delle strutture pubbliche di indagare e di intervenire efficacemente a fini repressivi. Voglio però subito precisare che su tale argomento voi troverete sempre dei fedeli alleati in noi.

La Commissione certamente avrà ottenuto delle informazioni sull'entità e le manifestazioni di questo fenomeno; se così è, prego il presidente Lama di fornirci queste informazioni e dati al riguardo, i quali potrebbero risultare di notevole aiuto per il nostro futuro lavoro. Dico questo proprio perchè il problema deve essere risolto nel nostro interesse prima ancora che nell'interesse della generalità dei cittadini.

Ritengo comunque che gli interventi compiuti finora nel settore siano stati sporadici e non sufficientemente coordinati; in sintesi, ritengo che non si sia fatto abbastanza. D'altra parte, proprio su questa scarsa incisività e su questo mancato coordinamento si gioca la competitività tra «industria emersa» e forme di concorrenza sleale da parte di quella che viene definita «industria sommersa».

A tal proposito la Confindustria potrebbe formulare delle proposte, ma la difficoltà consiste nell'evitare che esse - come purtroppo è già accaduto in altri campi - finiscano con il sortire effetti contrari. Infatti la logica difensiva che caratterizza l'atteggiamento di coloro che operano nel sommerso potrebbe indurli ad escogitare altri espedienti, con la conseguenza di diluire ulteriormente le possibilità di controllo. Ad esempio, non mi sembra che norme antielusione o antievasione non destinate ad operare gradualmente faciliterebbero la normalizzazione della situazione; se si prevedessero solo operazioni di forza, infatti, chi ha trovato vantaggi nell'immersione non emergerà mai.

Il problema è molto grave: se non facciamo gradualmente emergere il sommerso, ci troveremo in difficoltà sia noi, sia - e soprattutto - le casse dello Stato. Bisogna perciò dare maggiore impulso alla lotta, cercando di condurla in maniera meglio organizzata, sistematicamente e con la piena collaborazione di tutti i settori della Pubblica amministrazione, compreso quello tributario.

Il secondo argomento riguarda l'andamento degli infortuni.

Voglio subito chiarire che il mio discorso non deve essere inteso come una dichiarazione soddisfatta circa la situazione esistente. Anche se vi fosse un solo infortunio bisognerebbe preoccuparsi della situazione: infatti

facciamo riferimento ad eventi che in alcuni casi sono mortali e che spesso hanno drammatiche conseguenze sulla vita delle persone e delle famiglie

Cio detto, i dati dell'INAIL sugli infortuni indennizzati evidenziano che ormai da una dozzina d'anni vi è un *trend* decisamente positivo anche per i casi di maggior gravità

Se prendiamo in esame lunghi periodi, come quello che va dal 1971 al 1985, possiamo constatare che vi è stato addirittura un dimezzamento del totale degli infortuni in cifra assoluta. Nello stesso periodo gli indici di frequenza, che sono più significativi perché indicano il rapporto fra gli eventi e le ore lavorate, ci dicono che complessivamente gli infortuni hanno subito una riduzione dei tre quinti e che quelli mortali sono diminuiti della metà.

Nel 1986 il *trend* regressivo è continuato e ciò vuol dire che gli infortuni si sono ulteriormente ridotti. Infatti, secondo i dati INAIL di cui disponiamo, rispetto al 1985 il totale è diminuito ulteriormente del 3,22 per cento, i temporanei sono calati del 2,88 per cento, i permanenti dell'11,69 per cento, e i mortali del 6,58 per cento.

Per quanto riguarda il 1987, la tendenza di lungo periodo ha subito, nello stesso tempo, una conferma e un'inversione. Mi spiego meglio: abbiamo appreso con soddisfazione che gli infortuni permanenti e quelli mortali sono ancora diminuiti, e sensibilmente (rispettivamente, del 18,35 per cento e del 20,1 per cento rispetto al 1985), non così, invece, i temporanei, che costituiscono sempre più del 95 per cento del totale: nell'87 la loro entità è stata tale da determinare un aumento complessivo degli infortuni dell'anno.

A parte questa anomalia, che però solo nel totale interrompe la serie positiva della contrazione continua delle varie categorie di infortuni, desidero porre in evidenza che nel periodo che va dagli inizi degli anni '70 al 1987 gli indici di frequenza - che, ripeto, sono più significativi - presentano una riduzione di ben 52,45 punti per il totale e di 7 punti per gli infortuni mortali, in quanto questi ultimi sono passati da 12 a quasi 5 per ogni 100 000 ore lavorate.

Per quanto riguarda l'andamento delle malattie professionali, sono note le diverse ragioni per le quali non si può procedere ad un'analisi simile a quella fatta per gli infortuni.

Ma con la stessa franchezza con cui il presidente Lama ha parlato all'inizio della seduta - siamo sempre stati abituati a parlare con franchezza anche sui tavoli delle trattative sindacali - devo dire che esistono due problemi di fondo: l'abbassamento della soglia di indennizzabilità dal 21 all'11 per cento, derivata una dozzina di anni fa da una sentenza della Corte costituzionale sulla parificazione con quella degli infortuni, e la questione delle ipoacusie. Sono le due principali cause dell'impennata delle cosiddette malattie professionali nella seconda metà degli anni '70.

Anche se, per ipotesi, negli stabilimenti industriali le iniziative di insonorizzazione potessero essere spinte fino a determinare condizioni ideali, credo che per altre cause ciascuno di noi rientrerebbe in quell'11 per cento di *deficit* uditivo. Quando aliquote così basse vengono considerate come punto di riferimento per le malattie professionali, le statistiche non hanno senso. Credo che le visite mediche eseguite il lunedì mattina nelle varie aziende nei confronti dei giovani ne siano la dimostrazione: ebbene, dobbiamo rifare la visita il venerdì perché il sabato e la domenica i giovani vanno in discoteca: i decibel sovrabbondanti si accumulano ed hanno tempi lunghi di smaltimento.

Anche per quanto riguarda situazioni professionali che ci interessano moltissimo dobbiamo stare attenti alla capacità uditiva iniziale di chi immettiamo all'interno del processo produttivo perchè, usufruendo di copertura assicurativa per malattie professionali, in breve tempo potrebbe risultare affatto da ipoacusia.

Si tratta, signor Presidente, solo di un esempio emblematico, ma altri se ne potrebbero portare; quella della soglia di indennizzabilità è comunque una questione della quale bisognerà tener conto.

Credo, tra l'altro, che si potrebbe fornire un contributo consistente al risanamento dell'INAIL qualora la soglia del 21 per cento venisse ripristinata ed estesa agli infortuni per il principio di uniformità espresso dalla Corte costituzionale.

Poichè codesta Commissione di inchiesta ha il compito di verificare le condizioni complessive di lavoro nelle aziende, vorrei non trascurare un ultimo aspetto. In genere si tende a mettere in relazione gli incrementi di produttività all'interno delle industrie con la dinamica degli infortuni e delle malattie professionali. Devo dire con franchezza che abbiamo avuto incrementi di produttività molto forti all'interno del mondo industriale, ma ciò ha coinciso con una sensibile flessione degli infortuni e delle malattie professionali tanto in cifre assolute, quanto - e soprattutto - con gli indici di frequenza e di gravità dei primi. Altri sono i motivi che hanno determinato l'aumento della produttività: l'ingente processo di ristrutturazione che è stato effettuato all'interno dell'industria, l'introduzione di nuove tecnologie, eccetera; anzi da queste forti innovazioni tese alla valorizzazione produttiva l'ambiente di lavoro ne è uscito sicuramente migliorato.

Abbiamo assistito nel settore industriale ad una crescita complessiva sotto il profilo della prevenzione e dell'ambiente di lavoro non solo nelle fabbriche completamente automatizzate, ma anche nella situazione media delle industrie italiane, comprese le piccole e le piccolissime imprese. Oggi l'ambiente di lavoro è diventato, soprattutto per chi ha rapporti con il mercato, grossa componente dell'immagine dell'azienda: ci si vergogna di portare il cliente all'interno di una fabbrica che presenti condizioni di lavoro difficili, insicure. Questo vuole dire che un processo di riqualificazione dell'industria nel settore della prevenzione si è effettuato spontaneamente.

Se si considerano i tipi di innovazione che sono stati inseriti all'interno del processo produttivo anche nelle medie e nelle piccole aziende, si deve concludere che abbiano fatto un salto di qualità molto forte - lo dico con grande tranquillità - e che all'enorme incremento produttivo si è accompagnato un miglioramento complessivo nelle condizioni di lavoro.

Altro tema di indiscussa importanza è quello della funzione di prevenzione e vigilanza, affidata alle strutture pubbliche.

Sono ben noti gli appuntamenti mancati anche in questo settore a dieci anni dalla legge di riforma sanitaria.

Certamente la Commissione, nel corso delle sue indagini sul campo, ha potuto documentarsi sull'attuale situazione di fatto in tutto il territorio nazionale: perciò evito di soffermarmi in questa sede sulle note carenze organizzative e funzionali delle USL nello specifico settore e sugli inconvenienti che dall'attuale confusa situazione derivano sia per le aziende che per i lavoratori.

Per quanto particolarmente ci riguarda, non esito a dichiarare che viviamo in una situazione di grande indeterminatezza, anche a causa dei

conflitti di competenza, delle sovrapposizioni e delle dissonanze tra Ministero del lavoro e Ministero della sanità: non solo l'asino non mangia nè da una parte nè dall'altra, ma può capitare che prenda botte dall'una e dall'altra.

Mi riservo di ritornare sull'argomento alla fine.

Questa situazione tutt'altro che rosea, dovuta alla crisi delle attività istituzionali degli organi di vigilanza, si presenta spesso ancor più confusa per l'incertezza ed inadeguatezza del quadro legislativo di merito. E queste da una parte allargano il dominio della discrezionalità e dall'altra talvolta costituiscono ostacoli formali rispetto al progresso tecnico anzichè garanzia di sicurezza.

In verità la legge di riforma sanitaria prevedeva un aggiornamento della legislazione mediante un testo unico; ma anche questo è uno degli appuntamenti mancati.

Nel frattempo però gli orientamenti generali sono cambiati: alludo alla logica della delegificazione, cui si sono ispirate sia la legge dell'agosto dello scorso anno sull'attività di Governo, sia la legge del marzo di quest'anno sul recepimento delle direttive comunitarie. Con questi provvedimenti, infatti, il Parlamento ha assunto l'indirizzo di alleggerirsi in via permanente - pur con le cautele del caso - di materie per le quali è più indicata la via regolamentare, che oltretutto all'occorrenza consente più rapidi aggiornamenti delle norme.

Noi ci siamo resi conto dei pericoli dell'improvvisazione e della precipitazione che questo sistema ipoteticamente nasconde; tuttavia, dopo l'esperienza di tre decenni durante i quali non è stato possibile spostare, aggiungere o togliere una virgola ai testi legislativi delegati sulla prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro, ci siamo espressi a favore della delegificazione in materia non appena si è cominciato a parlarne.

Il motivo è semplice: il processo di innovazione tecnologica è così forte che nessuna legge sarebbe in grado di seguirlo, mentre nell'interesse nostro e nell'interesse di chi lavora è necessario che anche le norme ne prendano atto e si aggiornino. Il regolamento può essere modificato entro termini assai più rapidi, può cogliere meglio le dinamiche e i cambiamenti che avvengono all'interno del mondo produttivo e quindi la delegificazione potrebbe essere il primo passo per costruire rapporti diversi, più costanti e razionali nella logica della tutela di chi lavora, della pubblica amministrazione preposta e di una maggiore certezza del diritto.

Vengo infine a quattro-cinque proposte che la nostra organizzazione intende avanzare.

Ho già auspicato un maggior impegno e migliori risultati nella lotta contro il lavoro nero ed ho proposto l'innalzamento della soglia minima dell'invalidità indennizzabile; sempre in tema di malattie professionali, noi auspichiamo la riduzione dell'area di discrezionalità dei giudizi medico-legali adottati ed una maggiore uniformità soprattutto riguardo alle ipoacusie; perciò facciamo rilevare l'esigenza che siano definiti protocolli diagnostici unici, da valere su tutto il territorio nazionale.

Come già detto, sul piano della prevenzione condividiamo i nuovi indirizzi in materia normativa che sono già accolti dal Parlamento prevedendo forme di delegificazione; credo che la loro attuazione consentirà di superare almeno in parte le difficoltà finora incontrare per recepire la normativa comunitaria, che proprio in questi tempi si sta arricchendo di

nuove direttive inerenti la sicurezza del lavoro e l'ambiente di lavoro, secondo quanto previsto dall'articolo 118 A dell'Atto unico europeo.

L'ultimo punto riguarda il problema della vigilanza nei luoghi di lavoro che, secondo noi, è veramente centrale. Oggi ci troviamo di fronte a due reti di vigilanza: le USL e gli Ispettorati del lavoro. Entrambe soffrono di mali endemici, ma ciononostante si fanno concorrenza, spesso interferiscono fra loro e non di rado si comportano in modo contraddittorio.

È invece importante che le aziende abbiano un interlocutore unico, anche in sede centrale, cui spetti di decidere.

Per quanto riguarda le Usl, abbiamo già consegnato a suo tempo alla Commissione presieduta dal senatore Bompiani un documento sull'argomento: lamentavamo le disfunzioni e gli inconvenienti dovuti alla presenza sul territorio di una miriade di organismi del tutto autonomi, il che anche concettualmente è in antitesi con qualsiasi coordinamento e controllo dell'attività amministrativa sia a livello centrale che a livello regionale. Pertanto l'assenza di un referente centrale non consente assolutamente di conferire all'azione di vigilanza quell'unicità di indirizzi e di criteri applicativi delle norme che la materia richiede.

Pensiamo quindi - e questo è un tema forte del nostro discorso - di incorporare la materia della prevenzione degli infortuni e dell'igiene industriale dall'assistenza sanitaria ospedaliera e riassegnarla ad un'organizzazione territoriale gerarchica direttamente dipendente da un'autorità centrale.

ANTONIAZZI. Pensa all'INAIL?

PATRUCCO. Pensiamo al Ministero del lavoro e al suo organo ispettivo in materia di tutela del lavoro: il personale delle Usl addetto all'attività di prevenzione dei rischi da lavoro potrebbe essere trasferito nell'Ispettorato e rafforzarne i ranghi.

Ma noi non siamo chiusi su questa proposta; l'importante è che ci sia un referente unico al centro e in periferia: per questo proponiamo il Ministero del lavoro nelle sue articolazioni territoriali. Siamo comunque pronti ad esaminare qualunque altra indicazione, purchè permetta di eliminare la situazione di fatto, che se da una parte è lacunosa, dall'altra per noi è quasi vessatoria.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Patrucco, e do quindi la parola al dottor Sampietro, vice direttore generale dell'INTERSIND.

SAMPIETRO. Signor Presidente, anche noi dell'Intersind siamo molto interessati a fornire tutto il contributo possibile al lavoro della Commissione che lei presiede; a questo proposito, anche per rendere più semplice la lettura delle considerazioni e delle nostre proposte, abbiamo preparato un documento, con una serie di allegati, che consegniamo alla Commissione.

Nell'introduzione del documento abbiamo soffermato la nostra attenzione soprattutto su quattro punti: l'andamento degli infortuni del lavoro; l'insieme delle clausole contrattuali in materia antinfortunistica; le linee di revisione della vigente disciplina di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro; infine il riordino della normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.

Mi limiterò ad alcune brevi considerazioni su ciascuno di questi punti per sottolineare alcuni aspetti specifici del nostro sistema. Per quanto riguarda gli infortuni, forniamo dei dati sull'andamento infortunistico dei comparti cui appartengono le aziende associate all'Intersind. Sono dati elaborati sulla base di alcuni indici e relativi al periodo - che riteniamo piuttosto ampio - che va dal 1963 al 1988; i dati sono suddivisi per comparti produttivi e quello manifatturiero è stato disaggregato per settore. Inoltre sono stati elaborati direttamente all'interno del nostro sistema, cioè provengono dal sistema informativo delle aziende IRI associate all'Intersind.

Per quanto riguarda le disposizioni contrattuali, penso che sia interessante raccogliere una delle proposte che il Presidente aveva lanciato nella sua introduzione: quella relativa alla protezione dei lavoratori mediante il loro intervento diretto sugli assetti della prevenzione. Io ritengo che noi abbiamo un'antica tradizione in proposito ed antichissime discussioni su questo argomento con le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Vorrei richiamare a questo punto strumenti nuovi, come lo stesso protocollo per le relazioni industriali. Uno dei temi dell'informazione e della concertazione fra le parti è proprio quello riguardante l'ambiente di lavoro e la sicurezza. Ci sembra che questo aspetto sia particolarmente interessante per quanto riguarda l'azione che si sta conducendo. Le integrazioni che sono recate dalle clausole contrattuali, per quanto riguarda le disposizioni generali contenute nell'articolo 24 della legge n. 833 del 1978, riguardano soprattutto l'istituzione e la relativa gestione degli strumenti informativi aziendali. Tali strumenti informativi comportano ad esempio dati riguardanti le visite periodiche effettuate a norma di legge dall'azienda, le visite di idoneità fisica effettuate da Enti pubblici e da istituti specializzati di diritto pubblico, l'andamento degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e le assenze per malattie ed infortunio.

Tra le altre materie c'è anche l'individuazione di una sede contrattuale (nazionale o aziendale) ai fini della predisposizione di indagini attinenti particolari situazioni di rischio esistenti nei luoghi di lavoro, con contestuale esame delle problematiche relative all'utilizzazione di particolari sostanze impiegate nel ciclo produttivo. Sotto questo aspetto ci sembra che l'esperienza e la prassi contrattuale abbiano messo insieme una serie di esperienze che vanno nella direzione di alcuni problemi che lei ha sollevato nell'introduzione.

Per quanto riguarda le sostanze impiegate nel ciclo produttivo, è opportuno anche segnalare che viene fatto riferimento a valori limite di esposizione con il rinvio a valutazioni svolte da enti di ricerca scientifica di indiscussa competenza.

Vi è poi da considerare la definizione di un quadro di rapporti stabili tra organizzazioni sindacali e direzioni aziendali per la promozione delle attività di verifica congiunta delle esigenze di interventi di prevenzione all'interno dei luoghi di lavoro, oppure per la promozione di iniziative volte al miglioramento di situazioni specifiche di tutela del rischio di determinate categorie di lavoratori. In questo contesto, alcune clausole contrattuali prevedono la costituzione di una Commissione a carattere paritetico, che può essere chiamata ad esprimersi su temi più specifici (quali ad esempio l'esame di particolari esigenze di manutenzione), finalizzata alla maggiore sicurezza; la diffusione di iniziative formative e di sensibilizzazione dei lavoratori addetti. Come voi sapete su questo campo la tradizione delle

aziende del gruppo è particolarmente avanzata, mediante iniziative condotte anche da enti di informazione particolarmente impegnati su programmi specifici di formazione; nonchè va ricordata l'espressione di pareri in occasione dell'introduzione di particolari apparecchiature nel ciclo produttivo.

Per quanto riguarda quest'ultimo profilo, ci sembra importante sottolineare le clausole contenute nei contratti nazionali stipulati fra le organizzazioni sindacali e le aziende del settore edile, il contratto nazionale siglato tra la federazione dei lavoratori delle telecomunicazioni e la SIP ed il contratto stipulato tra le aziende e le organizzazioni sindacali dei lavoratori del trasporto aereo, il contratto riguardante il personale della RAI e quello applicabile ai lavoratori della Società Telespazio. Ho voluto darvi alcune indicazioni per fornirvi alcuni punti specifici di riferimento.

PRESIDENTE. Propongo di sospendere brevemente la seduta, onde consentire ai colleghi senatori di partecipare alle votazioni che stanno per svolgersi in Aula.

(I lavori, sospesi alle ore 18,50, sono ripresi alle ore 19).

SAMPIETRO. Desidero citare, nell'ambito delle relazioni tra imprese e sindacato, l'accordo stipulato il 20 maggio 1989 presso l'Intersind tra le delegazioni dell'Ilva e della Dalmine da una parte e le segreterie nazionali della FIM-FIOM-UILM dall'altra, assistite dalle strutture sindacali territoriali ed aziendali.

L'accordo ha provveduto a regolare uniformemente gli assetti fondamentali di carattere gestionale, organizzativo ed economico dei dipendenti dell'Ilva e della Dalmine, ed in tale contesto sono state definite clausole *ad hoc*, volte a ridefinire il quadro dei rapporti anche nella materia dell'igiene del lavoro e della sicurezza. L'accordo è allegato, lo potete consultare tra i documenti; a partire dal 1° ottobre 1989 è prevista la costituzione, a livello aziendale e comprensoriale, di Commissioni bilaterali aventi il compito di approfondire tematiche generali e specifiche attinenti questi temi della sicurezza e dell'ambiente.

Per quanto riguarda il punto della ridefinizione dei compiti degli organismi locali e centrali per la prevenzione tecnica e sanitaria nei luoghi di lavoro, vi rinvio naturalmente alla documentazione allegata. Vorrei sottolineare un aspetto che mi sta particolarmente a cuore: i profili di riforma dovrebbero interessare soprattutto, a nostro parere, alcuni ambiti specifici; in particolare mi collegherei a quanto ha detto il dottor Patrucco, e cioè l'unificazione dei servizi di vigilanza della USL nei Presidi multizonali ad un livello, in linea di massima, provinciale, e prevedendo un momento di stretto coordinamento e collaborazione tra questi e l'Ispettorato del lavoro. Questo problema lo sentiamo anche noi come un problema gravissimo, che pesa sulla «pelle» delle aziende e pertanto riteniamo che sia un'opera meritoria riuscire a portare chiarezza in questo campo, nell'interesse generale del tema che ci sta a cuore. Noi consideriamo il fatto che l'organo ispettivo statale mantiene pur sempre la sua competenza in altre materie attinenti la tutela fisica dei lavoratori (regolamentazione degli orari, riposi, tutela dei minori e delle lavoratrici madri): quindi, anche a nostro avviso una considerazione particolare al Ministero del lavoro e ai problemi relativi alla sua articolazione ci sembra non possa sfuggire all'attenzione della Commissione.

Per quanto riguarda l'ISPESL, possiamo anche dire che ci sembra importante una revisione critica di alcune sue attribuzioni, con particolare riferimento a quelle che si pongono in parallelo, ad esempio, con i compiti svolti dall'Istituto superiore di sanità. Anche in questo caso vi è la necessità di fare chiarezza tra fini di ricerca e competenze normative in materia di sicurezza, nonché le attività concernenti l'omologazione di macchinari. In tal modo si possono recuperare snellezze e rapidità gestionali nelle strutture centrali e periferiche dell'ente. Questo ci sembra un problema molto importante sul quale sarebbe opportuno intervenire.

In particolare, per quanto riguarda l'omologazione, è necessario anche tenere presente la normativa internazionale. In effetti nell'ambito della CEE sono emerse alcune iniziative che demandano agli enti internazionali di normazione l'elaborazione di specifiche tecniche, prevedendo anche un'ampia facoltà di autocertificazione dei produttori. Non possiamo ignorare problemi di questo genere, e, soprattutto, non possiamo rischiare di diventare un paese dipendente dagli altri per quanto riguarda questi specifici problemi.

Infine, vorrei sollevare la questione concernente il riordino della normativa in tema di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. Vogliamo ribadire l'esigenza di garantire la più ampia rappresentatività degli interessi delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore industriale nell'ipotizzata Commissione ministeriale che dovrà incaricarsi, come previsto dal disegno di legge di riforma del testo unico, della periodica modifica ed integrazione delle tabelle delle malattie professionali. Infatti vi è il rischio di una previsione che non comprenda una adeguata presenza del settore industriale. Mi riferisco in particolare alle imprese a partecipazione statale. Dato il rilievo delle aziende di questo genere, ritengo sia indispensabile prevedere la loro presenza nell'ambito di questa Commissione.

Un contributo positivo alla ricerca della migliore protezione dei lavoratori esposti è costituito dalla proposta elaborata in materia da un gruppo di esperti, che nell'ambito dell'IRI ha da tempo avviato uno studio approfondito delle problematiche riguardanti la prevenzione e la salute negli ambienti di lavoro. Tale contributo IRI è dettagliatamente esposto nel volume che fa parte della documentazione sottoposta all'attenzione di questa Commissione. Esso si muove nel senso della ricerca di una chiara definizione del concetto di malattia professionale indennizzabile e si collega ad alcune delle osservazioni precedentemente fatte dal dottor Patrucco. Le diverse considerazioni in esso espresse sono accompagnate da valutazioni critiche, sotto il profilo della dottrina e dell'esegesi giuridica, svolte da giuristi particolarmente impegnati sul tema.

Riteniamo che questo volume possa rappresentare un utile contributo ai lavori della Commissione. Naturalmente noi siamo a disposizione per qualsiasi ulteriore chiarimento e per eventuali future collaborazioni che potranno essere richieste in seguito all'esame dei documenti da noi forniti.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Sampietro, e do quindi la parola all'avvocato Fantoni, Presidente dell'ASAP.

FANTONI. Signor Presidente, siamo convinti dell'importanza del compito svolto da questa Commissione. Nella nostra qualità di rappresentanti di

aziende a partecipazione statale, riteniamo che la questione delle condizioni di lavoro sia della massima importanza e delicatezza. Siamo inoltre convinti del fatto che i costi della sicurezza in fabbrica debbano comunque essere sopportati. Nel contempo però siamo preoccupati della possibilità di concorrenza sleale, cui prima faceva riferimento il dottor Patrucco. Voglio cogliere l'occasione per precisare che dal discorso del dottor Patrucco mi divide soltanto una notazione: è indispensabile prestare attenzione alle aziende del sommerso, ma non bisogna «coccolarle» troppo. Infatti queste aziende troppo spesso violano le norme concernenti la sicurezza sul lavoro.

Nelle aziende nostre associate abbiamo adottato un sistema di rilevazione statistica dell'andamento dei fenomeni oggi al nostro esame. Per quanto riguarda le malattie professionali, a causa dei vincoli collegati con il riconoscimento INAIL, non è possibile disporre di dati controllabili. Bisogna inoltre sottolineare che la patologia aziendale si confonde sempre più facilmente con quella sociale.

Invece, per quanto riguarda l'andamento degli infortuni sul lavoro, è possibile fornire dati statistici, che mettiamo a disposizione della Commissione. Nelle aziende nostre associate l'indice di frequenza degli infortuni (dobbiamo tenere conto dei casi di infortunio con invalidità superiore a tre giorni) per ogni milione di ore lavorate negli ultimi otto anni è diminuito di circa il 30 per cento, passando dal valore 61 del 1980 al valore 43 del 1987. Questo andamento favorevole è dovuto a interventi realizzati anche con il concorso di organizzazioni dei lavoratori.

Questi dati sono diversificati per settore: infatti esistono comparti più indiziati e altri meno problematici. Tra l'altro ricordo che la maggior parte delle nostre aziende svolge attività nel settore chimico o nell'ambito della raffinazione; le nostre aziende, cioè, svolgono attività in comparti che presentano forti possibilità di incidenti. Per fortuna gli incidenti con esito mortale sono estremamente ridotti, oscillando da un massimo di 12 casi ad un minimo di 2. Deve inoltre essere precisato che molti di questi casi sono legati ad incidenti stradali connessi con l'utilizzo di automezzi aziendali.

La nostra organizzazione aziendale è basata su un'unità centrale a livello di *holding* che coordina l'attività dell'intero gruppo. Ricordo tra l'altro che nell'ambito della prevenzione dei rischi sul lavoro nel nostro gruppo vi sono addetti che ammontano a circa 1.200 unità, con un rapporto di 1 a 100 rispetto al complesso dei dipendenti del gruppo. Nelle società operative si registra un'analoga struttura a quella esistente nell'*ENI-holding*: vi è una struttura di coordinamento centrale che è collegata funzionalmente all'*holding*. Fondamentalmente l'attività di prevenzione si realizza attraverso: l'analisi e la valutazione dei rischi attraverso accertamenti estremamente complessi ed anche tecnologicamente elevati; la predisposizione delle normative di prevenzione nei diversi campi di attività delle nostre aziende; l'attuazione delle normative così predisposte; il controllo e la valutazione dei risultati e le conseguenti azioni da adottare in funzione della diminuzione dei rischi.

Abbiamo svolto un'intensissima attività di relazioni industriali in materia di igiene e sicurezza, in particolare per quanto riguarda gli incendi. Congiuntamente alle organizzazioni sindacali abbiamo realizzato strumenti consultivi e informativi soprattutto per quanto concerne le indagini ambientali e medico-epidemiologiche. Il dialogo tra azienda e sindacato ha

inoltre come punto di riferimento i valori limite ambientali e biologici universalmente riconosciuti.

Inoltre con le organizzazioni sindacali abbiamo svolto anche attività concernenti la prevenzione degli effetti di sostanze cancerogene o ad elevata pericolosità. La partecipazione del sindacato avviene in un contesto nel quale l'azienda mette a disposizione anche la consulenza delle maggiori autorità universitarie e scientifiche. Infatti su questa tematica intendiamo fornire il massimo di valutazione oggettiva riscontrabile nel nostro paese.

Vorrei fare qualche rapidissima valutazione per il futuro. Pensiamo che sia necessario dar luogo ad un adeguamento tempestivo della legislazione per avere una normativa a maglie larghe, che consenta anche eventuali deroghe, modifiche, attraverso accordi sindacali, in modo da offrire regolamentazioni più personalizzate alle varie tematiche.

Siamo, inoltre, consapevoli dell'esiguità e della frammentazione dell'attività di vigilanza. C'è bisogno di un maggiore controllo; pensiamo, quindi, che vada fortemente supportata l'attività di controllo.

Siamo dell'opinione che sia necessario aggiornare la legislazione a tutela del lavoro, dando attuazione alla prescrizione di cui all'articolo 4 della legge di riforma sanitaria che prevede i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinanti di natura chimica, fisica e biologica.

Pensiamo che sarebbe necessario favorire accordi triangolari: siamo appassionati della materia della concertazione e dell'opinione che bisognerebbe promuovere accordi tra aziende, sindacati e organismi pubblici, in base ai quali le imprese potrebbero impegnarsi a realizzare in un predeterminato arco temporale delle misure antinfortunistiche aggiuntive a quelle legislativamente previste, ed essere incentivate, attraverso il riconoscimento di benefici finanziari o fiscali, al miglioramento delle condizioni di lavoro.

Infine, riteniamo che andrebbe fortemente motivata in questo campo l'innovazione tecnico-scientifica in materia di antinfortunistica, di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Spero di essere stato, signor Presidente, sufficientemente chiaro.

PRESIDENTE. Vi ringrazio perchè abbiamo ottenuto le informazioni che ci interessavano. Studieremo la parte del materiale prodotto, che sarà acquisito agli atti della Commissione. Voi sapete che i nostri lavori proseguiranno fino al mese di dicembre; potrete quindi inviarci, se lo riterrete opportuno, altra documentazione. Se avremo invece noi altri dubbi o incertezze, ci rivolgeremo a voi, ce lo dovete permettere, senza applicare procedure diplomatiche: vi telefoneremo per chiedere il vostro parere su eventuali altre questioni, perchè la materia in esame è tale da poter facilmente coinvolgere parti sociali diverse. Si tratta di un impegno di grande significato umanitario e, pertanto, non si dovrebbero incontrare grandi resistenze, come del resto non è avvenuto oggi.

Vi ringrazio molto per il fattivo contributo fornito ai lavori della Commissione e dichiaro chiusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 19,15.

DOCUMENTAZIONE ACQUISITA O FORMATA
DALLA COMMISSIONE

(Selezione)

A S A P

Asapnuovo, 11, 01
Prop. n. 361/CCLA**AUDIZIONE SULLE CONDIZIONI DI LAVORO NELLE AZIENDE**

L'ASAP e l'ENI hanno da sempre posto attenzione e riservato molte risorse all'adozione di misure necessarie per migliorare i livelli della sicurezza e dell'igiene del lavoro nelle aziende del Gruppo.

Si forniscono dati e notizie relativamente a peculiari aspetti della materia di che trattasi.

Andamento della nocività sul lavoro nel Gruppo ENI

Rilevazioni quantitative sugli effetti nocivi alla salute derivanti dalle condizioni di lavoro nel Gruppo ENI possono riferirsi, con la dovuta significatività statistica, solo al fenomeno degli infortuni.

Infatti, per quanto riguarda le malattie professionali, a causa dei vincoli temporali e procedurali collegati con il riconoscimento INAIL, non è possibile elaborare al riguardo dati che abbiano la dovuta attendibilità statistica. I Servizi di Medicina del lavoro delle società del Gruppo ENI tengono comunque sotto attento esame tale problematica attraverso l'uso di più strumenti di informazione (registri ambientali, registri biostatistici, schede e libretti personali sanitari, ecc.) i cui dati però non si prestano, per le loro caratteristiche, ad elaborazioni statistiche di carattere generale. E' inoltre da sottolineare il fatto che, poiché la prevenzione tecnica restringe progressivamente i rischi di esposizione, l'eventuale correlabile patologia si confonde sempre più facilmente con quella sociale (es. ipoacusia da rumore).

In termini qualitativi si può dire che i rischi di malattie professionali presenti nel Gruppo ENI, a diversi gradi di frequenza e gravità, possono riguardare: l'ipoacusia da rumore, le broncopneumopatie, la silicosi, la cancerogenesi, le dermatiti, le epatopatie, il saturnismo e le angioneurosi.

E' sulla prevenzione di queste nocività che si è particolarmente concentrata l'attenzione del Gruppo.

Per quanto riguarda invece gli infortuni sul lavoro, si raccolgono dalle Società e si elaborano annualmente, a livello consolidato di Gruppo, una serie di dati che consentono di seguire l'andamento infortunistico nelle sue linee principali e secondo i principali settori di attività. Il programma è computerizzato e permette -una volta evidenziati fenomeni che si vogliono approfondire- di richiedere ulteriori dati disponibili presso le Società, come ad esempio la forma dell'infortunio, la sede e la natura delle lesione, l'agente materiale, ecc.

In via preliminare si può affermare che la validità del significato statistico dei dati riguardanti la frequenza degli infortuni relativi all'intero Gruppo ENI è garantita dall'alto numero di ore lavorate che è alla base dell'indice calcolato e dalla risultante regolarità della curva che rappresenta il fenomeno.

Come si può rilevare dal diagramma (allegato 1), l'indice di frequenza (casi di infortunio con invalidità superiore a tre giorni per ogni milione di ore lavorate) negli ultimi 8 anni è diminuito di circa il 30%, passando dal valore 61 dell'anno 1980 al valore 43 del 1987.

Questo andamento favorevole del fenomeno nel suo insieme è considerato soprattutto una conseguenza delle misure di prevenzione promosse e adottate nel Gruppo. In considerazione della complessità e diversità dei fattori di rischio presenti nei singoli comparti di attività, riteniamo utile presentare un'analisi di dettaglio riferita ai singoli comparti e attività (cfr. tabella dell'all. 2).

Il comparto energia è divisibile in due grandi gruppi -petrolio e carbone- con queste attività: ricerca, produzione, raffinazione, trasporto e distribuzione di idrocarburi liquidi e gassosi; ricerca e produzione di carbone. Il primo gruppo presenta valori situati in una fascia abbastanza limitata e relativi ad un numero elevato di esposti al rischio: sono quindi riconducibili a un dato comune e sufficientemente rappresentativo, con estremi che vanno da 29-35 del 1980 a 21-28 del 1987. Il secondo gruppo, che ha un indice specifico di rischio più alto, presenta valori che vanno da 120 nel 1980 a 170 nel 1987, conseguente all'incremento dell'attività carbonifera notoriamente più pericolosa. Il risultato d'insieme del comparto energia è una curva abbastanza livellata, dall'indice di frequenza 34 del 1980 all'indice 40 del 1987.

Il comparto chimica mostra, negli anni esaminati, un andamento discendente - anche se non con regolarità - dal valore 54 del 1980 al valore 37 del 1987. In questo settore sono in atto da molti anni interventi di varia natura per migliorare l'affidabilità degli impianti e diminuire i rischi di incidenti per gli addetti.

Il comparto meccanico evidenzia un andamento decrescente continuo e molto accentuato. La maggiore omogeneità delle attività lavorative di questo settore ha facilitato lo studio e l'applicazione di misure di prevenzione, che sono state anche agevolate dall'introduzione di nuove tecnologie a minore livello di nocività. I risultati hanno corrisposto agli interventi attuati e l'indice di frequenza risulta in continua diminuzione, passando dal valore 83 del 1980 al valore 52 del 1987.

L'andamento dell'indice di frequenza del comparto progettazione, costruzione e montaggi dal valore 70 del 1980 è risalito a 78 nel 1982, per poi decrescere con continuità fino al valore 38 del 1987. C'è da notare, però, che in questi ultimi anni è aumentato il peso della componente ingegneria, che ha un indice di rischio notevolmente più basso.

Il comparto minero-metallurgico, per le sue caratteristiche tecnico-operative, presenta in assoluto il più alto grado di rischio specifico riscontrabile nel Gruppo ENI. Anche in questo settore si registra peraltro un miglioramento complessivo dell'indice di frequenza che passa da 113 del 1980 a 88 del 1987.

Casi mortali. Gli infortuni con esito mortale, che hanno una significatività statistica molto bassa in relazione al ridotto numero dei casi, sono ripartiti irregolarmente nel corso degli anni. Questi casi possono essere quindi opportunamente studiati solo con singole indagini. Nell'allegato tabulato 3, sono riportati gli indici di frequenza e i valori assoluti degli infortuni mortali che oscillano, negli anni considerati, da 2 a 12 casi all'anno. Una buona percentuale di questi infortuni sono da attribuire ad incidenti stradali avvenuti durante l'uso di automezzi di servizio.

Organizzazione aziendale per la prevenzione

Nel Gruppo ENI, la responsabilità di programmare e attuare le più idonee azioni

per la prevenzione dei rischi da lavoro sono demandate agli opportuni livelli di direzione delle diverse attività operative.

In appoggio alle specifiche attività di linea, il Gruppo ENI ha costituito negli anni una organizzazione di supporto, ad elevato contenuto tecnico-professionale, che è deputata a promuovere le attività di prevenzione dei rischi da lavoro e a controllarne l'andamento ed i risultati. Questa organizzazione si articola a diversi livelli fino a raggiungere le aziende e le unità di lavoro più piccole e decentrate.

Ad esempio, presso gli uffici centrali dell'ENI-Holding opera un servizio centrale denominato "Sicurezza sul lavoro e protezione dell'ambiente", le cui funzioni principali sono quelle di promuovere nel Gruppo la costante attenzione ai problemi della sicurezza sul lavoro e della protezione dell'ambiente e la diffusione di tecniche e metodologie aggiornate di analisi dei rischi.

Tra le varie attività svolte da questa Unità si ricordano i programmi per la formazione e la qualificazione professionale dei tecnici delle Società del Gruppo, addetti alle attività di prevenzione dei rischi sul lavoro, che ammontano a circa 1.200 persone, di cui 45 dirigenti, 520 laureati e diplomati, e circa 600 altri addetti tra personale di supporto e addetti all'antincendio, con un rapporto di 1 a 100 rispetto alla forza complessiva dei dipendenti del Gruppo ENI.

In ogni azienda è inserita, a livello centrale, una struttura analoga a quella esistente all'ENI-Holding con la quale è collegata funzionalmente. Nelle varie sedi periferiche delle Società (stabilimenti, settori operativi, cantieri, ..) operano inoltre unità specialistiche di sicurezza e igiene industriale (di consistenza proporzionata all'attività da seguire) dotate delle competenze necessarie ad affrontare i temi della sicurezza, igiene, ecologia, antincendio. Le unità sono poste generalmente alle dipendenze dei direttori di stabilimento e la loro posizione è di staff ai responsabili operativi i quali rimangono sempre responsabili di attuare quanto necessario per prevenire e ridurre i rischi da lavoro.

Ogni Società del Gruppo possiede inoltre una propria organizzazione per le attività di Medicina del lavoro, che opera in stretto contatto con le Unità di

sicurezza e igiene industriale citate e con i presidi sanitari esistenti sul territorio (Usl, cliniche universitarie, ecc.), ciò sia ai fini degli adempimenti degli obblighi di legge che di quelli dell'attività preventiva integrativa determinata dall'azienda.

Attività di prevenzione

Le attività di prevenzione svolte nel Gruppo ENI, con l'ausilio della struttura organizzativa ora illustrata, possono essere ricondotte a quattro principali categorie:

a. Analisi e valutazione dei rischi. Sotto questa voce possono rientrare tutte quelle attività che hanno come obiettivo l'individuazione dei rischi esistenti negli ambienti di lavoro e l'accertamento della loro consistenza e diffusione. Si tratta di attività effettuate con metodologie e tecniche diverse, a volte molto complesse e articolate, che permettono di rilevare i fattori di nocività chimici, fisici e organizzativi presenti negli ambienti di lavoro e le cause della loro esistenza (studi epidemiologici, tossicologici, ambientali, ecc.). Per quanto concerne i rischi d'incidenti sul lavoro, vengono normalmente attuate analisi di sicurezza delle procedure di lavoro sia per le attività di routine che per particolari momenti operativi (manutenzione, costruzione di nuovi impianti, ecc.). A queste informazioni si aggiungono quelle provenienti dalle indagini sugli incidenti avvenuti che vengono svolte in modo approfondito e puntuale. Analisi con particolari metodologie (affidabilità, operabilità, alberi dei guasti, indici di rischio) vengono invece attuate per gli impianti delle industrie a rischio di incidente rilevante.

b. Predisposizione delle normative di prevenzione. Rientrano in questa categoria le attività rivolte all'acquisizione e alla diffusione della normativa di legge e di quella di buona tecnica esistente a livello nazionale, in altri paesi, o emesse da organismi sovranazionali (es. OMS, ILO).

Questa normativa può riguardare la prevenzione dei rischi per singoli processi produttivi o per specifiche mansioni professionali (es. norme sui depositi di gas di petrolio liquefatto, piattaforme di perforazione, lavori subacquei, montaggio di condotte, addetti alla saldatura, elettricisti, ecc.), oppure connesse a diversi momenti operativi come la progettazione di particolari

impianti, l'avviamento degli stessi, la produzione, la manutenzione, l'installazione di nuove macchine, l'affidamento di lavori in appalto, ecc. La partecipazione dei lavoratori alla conoscenza e, quando necessario, alla preparazione di specifiche normative che li riguardano, è considerata nel Gruppo un requisito fondamentale per ottenere buoni risultati dalle attività di prevenzione.

- c. Attuazione delle norme. Ci si riferisce a quell'insieme di attività di prevenzione che si svolgono nei diversi momenti operativi della vita aziendale e che fanno capo alle responsabilità specifiche dei diversi operatori, a qualunque livello gerarchico e funzione organizzativa appartengano. A titolo di esempio si ricordano le attività connesse alla progettazione degli impianti sulla base della normativa di prevenzione più aggiornata, alla formazione degli operatori, alla modifica delle procedure di lavoro per renderle adatte agli standard di sicurezza desiderati e così via.
- d. Controllo e valutazione dei risultati. Questi interventi possono sovrapporsi per alcuni aspetti a quelli di analisi e valutazione dei rischi già citati alla lettera a). Obiettivo di queste attività è la verifica degli eventuali scostamenti tra i traguardi di prevenzione fissati e i risultati raggiunti attraverso l'attuazione delle attività di prevenzione. I controlli e le valutazioni riguardano anche i comportamenti del personale (compresi i quadri e i dirigenti) nei confronti dell'attuazione dei programmi di prevenzione.

Relazioni industriali in materia di igiene e sicurezza

L'ASAP -per tutti i settori industriali di cui si occupa ma in particolare per quello dell'energia (petrolio, metano, perforazione e montaggio) e per quello della chimica- ha realizzato con le organizzazioni sindacali dei lavoratori un efficiente sistema di relazioni industriali, basato sulla consultazione, l'informazione, la valutazione congiunta azienda e sindacato dei fattori di rischio lavorativo sia per la salute che per la sicurezza. Tale sistema comprende procedure preventive gestite per la massima parte in costante dialogo con i lavoratori (cf. i contratti allegati).

E' ad esempio previsto che azienda e sindacato scelgano assieme gli enti e organizzazioni incaricate delle indagini ambientali e medico-epidemiologiche, facendo ricorso -se del caso- anche a convenzioni con le Usl. Il dialogo azienda e sindacato ha come punto di riferimento, per quanto concerne la tutela della salute, oltre che una serie di strumenti di memorizzazione sui dati ambientali e sanitari, valori limite ambientali e biologici universalmente riconosciuti a livello internazionale (TLV o IBE della ACGIH), nonché -anche prima del loro recepimento- limiti posti dalle direttive CEE.

Per quanto concerne la prevenzione degli effetti delle sostanze cancerogene o ad elevata pericolosità, la partecipazione del sindacato avviene in un contesto nel quale l'azienda mette a disposizione la consulenza delle maggiori autorità universitarie e scientifiche nazionali ed internazionali e si impegna all'adozione - in quanto obiettivamente non confutabili- dei limiti o delle procedure individuati da una serie di enti ed organismi, tra cui il Comitato Scientifico Consultivo per l'esame della tossicità ed ecotossicità dei composti chimici della CEE.

Il dialogo azienda-sindacato in materia di sicurezza e igiene ambientale comprende anche le informazioni sugli investimenti nonché la tematica ecologica. Tale sistema è articolato a vari livelli (livello nazionale, territoriale e di unità produttiva) ed è inserito nel più complesso rapporto sindacale della politica industriale delle aziende ENI nei settori interessati.

Va segnalato che il grado di attuazione di queste iniziative è fortemente connesso con l'evolversi della situazione economico-industriale, delle compatibilità ambientali, nonché del quadro generale delle relazioni industriali e della conflittualità sociale.

L'assetto legislativo italiano in materia di sicurezza ed igiene del lavoro risulta quanto mai obsoleto e necessita quindi di quelle modifiche conseguenti ai mutamenti economico-tecnico-scientifici realizzati nella società italiana nell'ultimo trentennio, risalendo, appunto, la maggior parte della legislazione in materia alla metà degli anni '50.

Certamente gli interventi in un settore importantissimo quale quello della salute e della prevenzione degli infortuni sul lavoro devono essere variegati attenendo a diversi e numerosi aspetti: analisi dei fenomeni ed individuazione delle esigenze, soluzione tecnica di queste ultime e adozione delle relative misure, controllo e vigilanza, ruolo dei soggetti contrattuali.

Indubbiamente l'esperienza dell'ASAP-ENI ci induce a privilegiare la sede sindacale quale momento di analisi, di selezione e di scelte "operative" ai fini di rendere sempre più sicuro l'ambiente di lavoro.

Va sottolineata, però, l'esigenza che l'ordinamento giuridico garantisca, comunque, delle regole efficaci erga omnes.

Occorre, quindi, prevedere:

- 1) la possibilità di modificare con accordi sindacali, stipulati con le organizzazioni più rappresentative, le prescrizioni legislative; ovviamente tali deroghe dovrebbero essere realizzate secondo procedure e limiti espressamente previsti e comunque autorizzate da autorità pubbliche;
- 2) l'adeguamento "tempestivo" della normativa legislativa ai mutamenti tecnologici ed economici intervenuti.

L'ASAP, in un contesto pur così complesso, propone l'adozione di alcune misure finalizzate a migliorare la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Vigilanza

Non v'è dubbio che attualmente lo Stato svolge una flebilissima azione di controllo in materia e ciò in conseguenza dell'esiguità degli organici ispettivi e della "frammentazione", derivante dalla legge di riforma sanitaria, dell'azione ispettiva stessa.

L'apparato di controllo, quindi, non solo non è dotato degli organici indispensabili per un'effettiva e penetrante azione di vigilanza, ma non ha neanche direttive e coordinamento unitari di azione.

In tale contesto si dovrebbe prevedere un'adeguata utilizzabilità dei dati acquisiti in sede ispettiva e di quelli in possesso dell'INAIL; ciò al fine di individuare fenomenologie infortunistiche e relative soluzioni di portata generale.

Legislazione di tutela

E' quanto mai indispensabile procedere all'aggiornamento della legislazione in materia di igiene e sicurezza del lavoro alla luce delle normative comunitarie. In tale ottica dovrebbero essere riservate alle parti sociali quelle facoltà come sopra detto.

In questa esigenza di interventi normativi, va sottolineata la necessità di dare "al fine" attuazione alla prescrizione di cui all'art. 4 della legge di riforma sanitaria nella parte in cui prevede la fissazione di limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e di limiti massimi di esposizione relativi ad inquinanti di natura chimica, fisica e biologica e delle emissioni sonore negli ambienti di lavoro, abitativi e nell'ambiente esterno.

Inoltre si dovrebbe pervenire alla soluzione dei problemi della normazione tecnica di sicurezza in maniera armonizzata al quadro complessivo comunitario.

Accordi triangolari

Il miglioramento dell'ambiente di lavoro potrebbe formare oggetto sicuramente di accordi triangolari aziende-sindacati e organismi pubblici in base ai quali le imprese si impegnano a realizzare in un arco temporale predeterminato date misure antinfortunistiche aggiuntive a quelle legislativamente previste. I soggetti contrattuali verificano periodicamente, e comunque alla scadenza, l'attuazione del programma e analizzano gli effetti dello stesso.

Simile prospettiva potrebbe essere incentivata attraverso il riconoscimento di specifici benefici finanziari e/o fiscali qualora le misure adottate determinassero miglioramenti della situazione infortunistica.

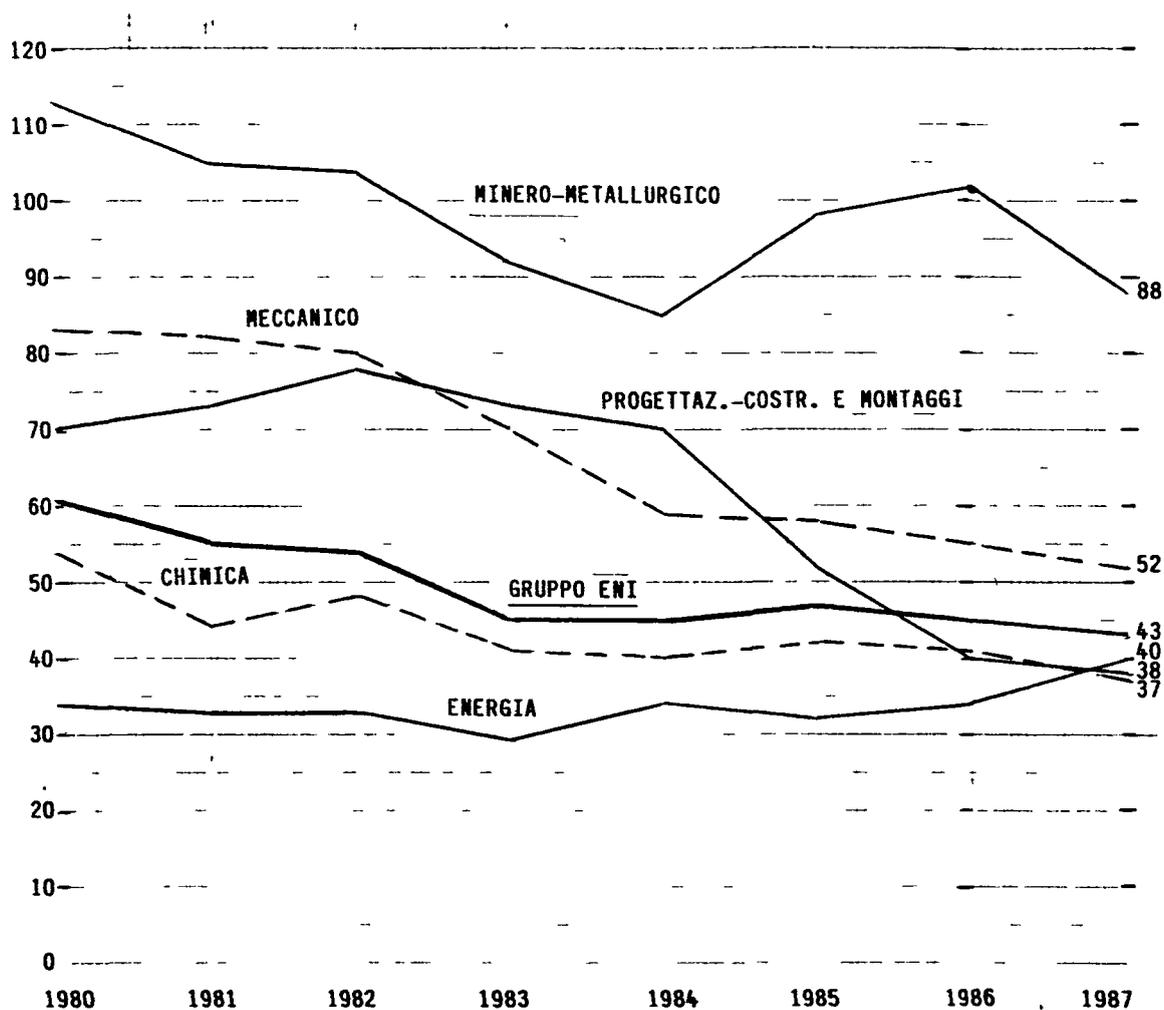
Ricerca e innovazioni tecnico-scientifiche

L'esperienza istituzionale italiana è caratterizzata da enormi carenze per quanto attiene la ricerca tecnico-scientifica in materia di igiene e prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Occorre, quindi, superare tale situazione dedicando maggiore attenzione e risorse ai programmi di ricerca e sviluppo scientifico per l'approfondimento dei temi -e relative soluzioni- legati alla tutela della salute nei luoghi di lavoro.

Roma, 19 luglio 1989

ANDAMENTO DEGLI INDICI DI FREQUENZA DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO
PER I VARI COMPARTI DEL GRUPPO ENI
Casi d'infortunio con assenza superiore a 3 giorni per 10^6 ore lavorate
del personale assicurato INAIL



X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

All. 2.

CASI O'INFORTUNIO CON ASSENZA DAL LAVORO SUPERIORE A 3 GIORNI PER OGNI MILIONE DI ORE LAVORATE («INDICE DI FREQUENZA INAIL») DEL PERSONALE OCCUPATO NELLE SOCIETA' DEL GRUPPO ENI IN ITALIA

ATTIVITA' E COMPARTI DI APPARTENENZA (CON TOTALE GRUPPO ENI)

COMPARTO	ATTIVITA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
ENERGIA	MINERARIA	29	28	26	26	22	23	21	51
	COMM. E RAFFINAZIONE	32	29	27	26	24	22	26	26
	TR.IDROC.DISTR.MET.	35	37	34	30	32	30	28	26
	RIC. PROD. CARBONE	120	146	60	51	106	108	140	170
* TOT. COMP. ENERGIA		34	33	33	29	34	32	35	40
CHIMICA	ATTIVITA' CHIMICA	54	44	48	41	40	42	41	37
	* TOT. COMP. CHIMICA	54	44	48	41	40	42	41	37
MECCANICO	MACCH.PER INDUSTRIA	100	108	104	90	72	74	68	62
	MECCANO-TESSILE	65	54	49	41	35	30	30	33
* TOT. COMP. MECCANICO		83	82	80	70	59	58	55	52
PROG. COSTRUZ. MONT.	COSTRUZ. E MONTAGGI	80	81	87	82	86	69	63	64
	PROGETTAZIONE	8	5	12	11	6	3	2	2
* TOT. COMP. PROG. COSTRUZ. MONT.		70	73	78	73	70	52	40	38
MINERARIO-METALLURG.	MINERARIA	114	103	111	106	86	107	108	84
	METALLURGICA	111	108	94	75	84	91	98	89
* TOT. COMP. MINERARIO-METALLURG.		113	105	104	92	85	98	102	88
CAPOGRUPPO E VARIE	CAPOGRUPPO E VARIE	29	16	14	9	6	7	7	10
	* TOT. COMP. CAPOGRUPPO E VARIE	29	16	14	9	6	7	7	10
TOTAL		61	55	54	45	45	47	45	43

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

All. 3.

CASI D'INFORTUNIO MORTALE IN VALORE ASSOLUTO (M) E RAPPORTI
AD OGNI MILIONE DI ORE LAVORATE ("INDICE DI MORTALITA'") (Z)
DEL PERSONALE OCCUPATO NELLE SOCIETA' DEL GRUPPO ENI IN ITALIA

ATTIVITA' E COMPARTI DI APPARTENENZA (CON TOTALE GRUPPO ENI)

COMPARTO	ATTIVITA'	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987	
		M	Z	M	Z	M	Z	M	Z	M	Z	M	Z	M	Z	M	Z
ENERGIA	MINERARIA	1	.42	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00
	COMM. E RAFFINAZIONE	1	.08	2	.15	0	.00	0	.00	1	.05	4	.22	1	.05	1	.06
	TR.IDROC.DISTR.MET.	1	.10	4	.39	0	.00	0	.00	1	.08	1	.08	0	.00	2	.12
	RIC. PROD. CARBONE	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00
* TOT. COMP. ENERGIA		3	.12	6	.23	0	.00	0	.00	2	.05	5	.13	1	.02	3	.07
CHIMICA	ATTIVITA' CHIMICA	0	.00	2	.06	2	.07	0	.00	0	.00	0	.00	2	.05	2	.05
	* TOT. COMP. CHIMICA	0	.00	2	.06	2	.07	0	.00	0	.00	2	.05	2	.05	2	.05
MECCANICO	MACCH.PER INDUSTRIA	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00
	MECCANO-TESSILE	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00
* TOT. COMP. MECCANICO		0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00
PROG. COSTRUZ. MONT. COSTRUZ. E MONTAGGI	PROGETTAZIONE	2	.41	2	.35	1	.17	4	.70	1	.21	1	.25	0	.00	3	.60
		0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00
* TOT. COMP. PROG., COSTRUZ. MONT.		2	.35	2	.32	1	.15	4	.61	1	.17	1	.19	0	.00	3	.34
MINERARIO-METALLURG. MINERARIA	METALLURGICA	2	.31	1	.17	1	.17	5	.92	1	.16	1	.20	0	.00	0	.00
		0	.00	1	.19	0	.00	0	.00	1	.40	0	.00	2	.31	1	.17
* TOT. COMP. MINERARIO-METALLURG.		2	.17	2	.18	1	.10	5	.50	2	.23	1	.08	2	.19	1	.13
CAPOGRUPPO E VARIE	CAPOGRUPPO E VARIE	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00
		0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00
* TOT. COMP. CAPOGRUPPO E VARIE		0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00	0	.00
TOTAL		7	.08	12	.14	4	.04	9	.08	5	.05	9	.09	5	.04	9	.06

ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO

SNOP

Società Nazionale
Operatori
Prevenzione

ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO



CGIL E FIOM

Lombardia
Brescia

convegno nazionale
**NOCIVITÀ E SICUREZZA
NEGLI AMBIENTI DI LAVORO**

**ATTUAZIONE DELLA RIFORMA SANITARIA
MODIFICHE LEGISLATIVE E NORMATIVE
L'ESPERIENZA NELLA SIDERURGIA ELETTRICA**

relazione: **Rino Pavanello**

Testo non rivisto dall'autore

1.-

Esattamente un secolo fa, nel 1889, si svolse a Roma la prima manifestazione nazionale, significativa iniziativa di lotta, contro gli infortuni sul lavoro, promossa da 60 associazioni operaie.

Cento anni dopo, il Senato della Repubblica vede al lavoro una apposita commissione d'inchiesta sulle condizioni di lavoro.

In questi cento anni vi sono state grandi modifiche, significative conquiste, profondi cambiamenti.

Cio' si e' realizzato precipuamente grazie alle iniziative delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, che hanno promosso innovazioni legislative, profondi mutamenti nella cultura sociale e nella stessa impostazione scientifica in tema di nocivita' e di sicurezza, consistenti miglioramenti nelle condizioni esistenti nei luoghi di lavoro.

La storia - che non va' mai dimenticata - insegna che la prima legge italiana risale al 1886 e fu relativa al lavoro dei fanciulli.

Successivamente, il 15 marzo 1895 le Camere approvarono la legge istitutiva della prima assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro.

Il relativo regolamento venne approvato il 18 giugno del 1899.

Con gli occhi di oggi la legge ed il regolamento appaiono incredibilmente limitativi: le malattie professionali erano escluse, assente ogni riferimento all'igiene del lavoro, generiche le disposizioni vincolanti (es. riparazioni a macchine ferme, segnalazione dell'avviamento dei motori, ecc.).

Nel 1925 una circolare del Ministero dell'Economia Nazionale, riconoscendo che gran parte degli infortuni erano dovuti alla scarsa applicazione delle misure di sicurezza, dettava istruzioni che ampliavano e specificavano talune materie.

Solo nel 1927 fu introdotto un regolamento sull'igiene del lavoro, nel 1929 fu estesa l'assicurazione obbligatoria ad alcune malattie professionali.

Per quanto riguarda il personale deputato al controllo, va' rilevato che gli ispettori del lavoro furono istituiti (tra l'altro solo con generici compiti di consulenza) nel 1886, che i loro organici furono raddoppiati nel 1890. Cio' non dovette pesare eccessivamente sulle casse dello Stato, poiche' gli organici del 1886 assommavano a due unita', che il raddoppio porto' a quattro!

Solo nel 1913 inizio' l'attivita' di cinque circoli di ispezione con sette ingegneri, un medico e ventitre ispettori.

In tutto il restante periodo fascista non si ebbe alcun'altra novita' di rilievo, a parte l'approvazione negli anni della guerra dell'art. 2087 del c.c., che successivamente riprenderemo.

Tutte le scarse normative citate non avevano trovato grande ostilita' da parte dell'imprenditoria - anzi il regolamento del

1899 fu in pratica studiato e predisposto da una neo-nata Associazione degli Industriali. Il fatto e' facilmente spiegabile con due constatazioni:

- a) le norme lasciavano ampia marginalita' alle decisioni delle aziende iscritte all'Associazione (in dette aziende potevano accedere solo ispettori dell'Associazione Industriali e non quelli dello Stato);
- b) le norme avevano effetto meramente assicurativo e tendevano a "scaricare" su un fondo i risarcimenti dei singoli infortuni, evitando quasi totalmente le cause in tribunale.

Dopo la guerra, con l'avvento della Repubblica e la ripresa delle iniziative sindacali, si registrarono novita' sostanziali. La Costituzione introduce dettati di straordinaria portata, ancorche' inattuati e scarsamente utilizzati per decenni; tra essi vanno sottolineati quelli contenuti negli artt. 32-35-41.

Quarant'anni fa, esattamente nel 1949, una apposita commissione parlamentare (Commissione D'Aragona) stilo' una relazione in cui si chiedeva una regolamentazione di prevenzione generale e specifica.

Nel 1955 fu approvata una legge di delega al governo: essa consenti' il 27 aprile 1955 l'emanazione del DPR 547 "Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro" ed il 19 marzo 1956 del DPR 303 "Norme generali per l'igiene del lavoro".

Nella monografia di Dossier Ambiente n. 5/87 abbiamo riportato l'intero elenco delle disposizioni legislative in materia dal 1955 ai giorni nostri.

Senza riprenderle in dettaglio vale la pena di rilevare che le novita' sostanziali si registrarono a cavallo degli anni 1970-1979, significativamente in stretto collegamento con le iniziative sindacali in materia, e sono emblematicamente testimoniate dall'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori (legge 300 del maggio 1970) e dagli art. 20 e segg. della Riforma Sanitaria (legge 833 del 28 dicembre 1978).

Tali novita' possono essere emblematicamente sintetizzate in un unico vocabolo "PREVENZIONE" e costituiscono l'obiettivo delle lotte sindacali dell'epoca e delle ormai storiche "parole d'ordine": la salute non si monetizza, la non delega, la validazione consensuale, ecc.

Lungi da qualsiasi retorica - che non ci e' propria - e' ormai storicamente acquisito che tali lotte ed il loro raccordo con tante espressioni del sapere scientifico permisero una nuova dimensione alle stesse discipline universitarie, che non hanno probabilmente riscontro in nessuna altra parte del mondo, ad ovest come ad est.

Un rilievo critico va' evidenziato nel decennio 1978-1987 dovuto probabilmente e spiegabilmente ai profondi processi di trasformazione dell'apparato produttivo, alle ristrutturazioni, al vento impetuoso delle "deregulation" ed alla miopia sindacale

d'aver ritenuto che i problemi della nocività si fermassero dentro ai cancelli delle fabbriche (dunque alla Medicina del Lavoro) e non investissero viceversa l'intero aspetto territoriale (dunque gli impatti sull'ecosistema: dalle acque ai rifiuti, dall'aria ai piani di emergenza esterna alle aziende a potenziale rischio, ecc.).

Senza tema di smentite si può evidenziare che le ultime significative conquiste sindacali risalgono al 1978-79 con l'emanazione delle circ. 46 e 61 del Ministero del Lavoro in tema di lavorazione delle Ammine Aromatiche (commissione ministeriale presieduta dal Dott. Vincenzo D'Angelo e con la partecipazione di esperti degli ispettorati del lavoro, delle cliniche del lavoro di Milano e Pavia e di rappresentanti delle parti sociali confindustriali e sindacali) e alla nota scheda di sicurezza delle sostanze chimiche (schema predisposto dalla Fulc di Milano nel 1982) e inserito nel CCNL chimico farmaceutico del 1983.

L'analisi storica si può concludere rilevando la nascita ed il consolidamento di nuovi soggetti sociali - in particolare delle Associazioni Ambientali - titolari di diritti riconosciuti in base alla legge 349/86 (istitutiva del Ministero dell'Ambiente) ed al ruolo svolto più incisivamente dalla Magistratura.

L'evoluzione della giurisprudenza e delle sentenze dell'ultimo decennio è immensamente ricca di indirizzi di tutela della salute e dell'ambiente che hanno innovato precedenti "letture" dei dettati di legge, interpretandoli in modo rigoroso, quali beni costituzionalmente protetti ed il cui mancato rispetto è penalmente sanzionato.

2.-

La legislazione della tutela della salute e della vita nei luoghi di lavoro ha registrato nel 1988 innovazioni profonde.

L'approvazione del DPR n.175 del 17 maggio 1988, che ha recepito con oltre quattro anni di ritardo la direttiva 501/82 della CEE (Direttiva "Seveso") relativa ai rischi di incidenti industriali rilevanti costituisce un evidente spartiacque.

Le nostre iniziative di elaborazione legislativa di pressione politica e di proposta di merito sono abbondantemente note (dal "Patto di Impegno Ambientale" firmato il 13.5.87 da oltre 40 parlamentari, al convegno 16.11.87, dall'audizione al Senato del 2.3.88 alla denuncia del Ministro dell'Industria On. Battaglia e dell'allora Presidente del Consiglio On. Gorla ad evitare il decadimento della delega ex legge 183/87, ai Dossier Ambiente pubblicati) compresa quella dei giorni scorsi affinché il governo De Mita approvi sollecitamente i decreti attuativi.

Non siamo "Seveso-dipendenti"; abbiamo più volte evidenziato e confermiamo che sull'attuazione corretta del DPR 175 si giocherà una delle più importanti partite nel rapporto ambiente-

industria dei prossimi anni.

Non e', infatti, un caso che maggio 88 il governo abbia approvato oltre 14 Direttive Comunitarie in tema di ambiente (alcune attendevano l'approvazione da oltre 10 anni) molte delle quali dalle ampie implicazioni con gli aspetti produttivi (es. DPR 203 sull'aria), sia stato emanato il DPCM sulla Valutazione di Impatto Ambientale, ed il Parlamento abbia approvato la nuova legge in tema di Rifiuti tossici e nocivi.

Sui singoli provvedimenti abbiamo gia' espresso alcune pubbliche critiche per taluni aspetti; cio' nonostante manteniamo l'esplicito giudizio di grande favore sulla complessita' dei provvedimenti e sull'incontestabile concreto impulso che il Ministro dell'Ambiente e' riuscito a dare in mezzo alle opposizioni di mille interessi di bottega ed in presenza di troppi che vivono e guadagnano sulle disgrazie altrui e della collettivita' nazionale.

Non ci iscriviamo tra coloro che ritengono che siamo all'anno zero.

Le lotte sindacali di un secolo - con l'inevitabile bilancio di vittorie ed arretramenti - coniugate a esempi di collaborazione tra lavoratori, esperti ed ambientalisti, che soprattutto in Lombardia hanno trovato negli ultimi due anni significative realizzazioni nella cosiddetta "Via Ambrosiana" alla Prevenzione, costituiscono un patrimonio certo da analizzare e ricalibrare, ma che sarebbe insensato anche solo sottovalutare.

La nostra attuale legislazione ha in se' semi fecondi; se fosse correttamente attuata molti dei problemi sarebbero di gran lunga inferiori. Essa va aggiornata, meglio specificata in parte innovata, certo non va stravolta.

Cio' non significa che vi e' poco da fare o che i problemi sono quasi del tutto risolti.

Anzi, le cifre sulla nocivita' nei luoghi di lavoro, che abbiamo anticipato alla stampa sei giorni or sono, testimoniano che la diminuzione consistente degli anni 1973-1983 si e' del tutto bloccata, al limite la tendenza e' invertita con una risalita dei casi.

Le tabelle che presentiamo - le piu' aggiornate a livello nazionale - frutto di un lungo lavoro della ns. Associazione - marciano soprattutto in agricoltura un indubbio e preoccupante aumento del numero di infortuni. A fronte di una media di 102.000 infortuni nel quinquennio 1977-1982 (stabilmente assestati tra i 100.000 ed i 104.000) si registra un aumento di oltre il 100% nel quinquennio successivo 1983-1987. Se esso e' collegato al calo degli addetti l'aumento e' dell'ordine del 150% in soli cinque anni.

La situazione nell'industria registra il blocco della discesa degli infortuni evidente dal 1973 al 1982; nel quinquennio 1983-1987 il numero si e' assestato; successivi scorpori per aree geografiche e per settori

merceologici dimostrano:

- a)- nel meridione i casi mortali sono statisticamente piu' alti;
- b)- le costruzioni ed i trasporti registrano un piu' alto numero di casi mortali. Cio' evidenzia una incidenza piu' alta nei settori e nelle aree meno protette dai controlli dello Stato e delle forze sindacali
- c)- stanno emergendo nuove patologie e nuove nocivita' a dimostrazione che l'innovazione tecnica non e' neutra (pur risolvendo taluni problemi, ad es. la fatica fisica, ne introduce altri).

Il NIOSH pubblica il 6.6.85 il caso del primo robot assassino; interessante sarebbe poter disporre di statistiche aggiornate sugli infortuni da robotica.

Le tecnopatie sono la nuova dimensione di massa, poco studiata e scarsamente valutata della vecchia nocivita' operaia, che non e' affatto scomparsa.

Sulla tecnopatie ci impegnamo a realizzare una apposita iniziativa nella prossima primavera, per tentare di definire un modello prevenzionale impiegato-ufficio, per il quale non possono valere i meccanismi trasporti operaio-microclima-macchina delle esperienze degli anni 70.

Il quarto gruppo dei fattori di rischio, sebbene intuito fin dalla famosa dispensa della FLM, abbisogna di un esame al quale tutti ci accostiamo con l'umilta' di chi vuol capire, sapendo di avere poche verita' in tasca.

3.-

Da queste sintetiche valutazioni scaturiscono le proposte che avanziamo in questo convegno.

Non ci dilunghiamo sulle indicazioni piu' squisitamente attinenti ai compiti dei Consigli di Aziende e delle OO.SS., avendo su questi effettuato apposite e numerose riunioni nei mesi scorsi, avendo pubblicato appositi numeri di "Dossier Ambiente" e ritenendo che queste debbano essere di pertinenza degli organismi dirigenti a cio' preposti.

Questo convegno nazionale si prefigge un diverso obiettivo: dibattere e ricercare convergenze sulle proposte generali di modifiche normative e legislative, nonche' di sottolineare l'insufficiente attuazione di norme gia' previste.

Fedeli ad una linea che non si muove quale carta assorbente di ogni pur giusta richiesta e che tenta sempre di definire doverose scale di priorita', avanziamo poche e mirate proposte.

Esse si muovono su un concetto di fondo: prevenire e' possibile, prevenire costa nel medio periodo sicuramente meno che curare.

La prevenzione moderna non puo' non essere oggi sempre piu' un sistema integrato fabbrica-territorio, che tiene conto sia della

"classica" medicina del lavoro, che della tutela del territorio, a partire dai cittadini che vi abitano.

Le recenti vicende dell'inquinamento dell'aria, delle acque, delle discariche abusive e dei rifiuti hanno ormai prodotto degradi non più accettabili.

Abbiamo già avanzato proposte di merito su questi aspetti generali.

Sul tema specifico del convegno evidenziamo che una nuova PREVENZIONE deve in prospettiva basarsi sull'incontro sinergico di tre culture scientifiche: politecniche, sociali, biomediche.

Senza tale incontro si continueranno a costruire impianti che ingegneristicamente sembrano perfetti, ma che non tengono in alcun modo conto delle esigenze dei lavoratori, producendo in definitiva nocività, la cui eliminazione costa enormemente di più di quanto sarebbe costata la verifica iniziale.

Se ci si consente un esempio di questi giorni, citeremmo quanto sta accadendo al treno "Pendolino" Milano-Roma, treno che dovrebbe rappresentare un evidente esempio di tecnica innovativa al più alto livello. E' noto che ai viaggiatori provoca molti inconvenienti, compresi problemi all'apparato uditivo.

Ebbene non si è tenuto conto che ad alta velocità si produce all'interno dei vagoni una depressione che spinge le membrane timpaniche a spingersi verso l'esterno. All'entrata in galleria il fenomeno si ribalta: nell'arco di pochi secondi aumenta la pressione e le membrane tendono verso l'interno.

Sarebbe bastato consultare qualsiasi studente che abbia superato l'esame di fisiologia per evitare un errore ingegneristico che costerà oggi alle FFSS, e dunque allo Stato, un numero incalcolabile di miliardi di lire per rimediare il malfatto.

La sinergia tra le varie discipline, in collegamento con l'ergonomia, deve costituire l'asse portante di ogni moderna visione di prevenzione d'anticipo.

LA LEGISLAZIONE DI TUTELA DELLA SALUTE NEI LUOGHI DI LAVORO (TSLL).

La legislazione di TSLL è oggi costituita da un complesso di norme variegate, introdotte via via nel tempo e secondo criteri differenziati, come testimonia il dossier n. 5/87.

E' oggi aperto un dibattito ricco su come superare questa situazione e dare corpo al T.U. previsto dall'art.24 della legge 833 la cui delega è scaduta il 31.12.79 e va dunque riproposta.

Lo sbocco legislativo sarà determinante per la tutela della salute e le stesse possibilità di azione contrattuale del sindacato.

Una legislazione troppo aperta comporterebbe la sua pratica inapplicabilità, per le eventuali contestazioni tecniche avanzate dalla controparte imprenditoriale.

Una legislazione troppo rigida ridurrebbe all'azzeramento le possibilità di ottenere condizioni di miglior favore o di continuo aggiornamento tecnico-scientifico.

Senza entrare nel dettaglio, noi riteniamo che lo "schema logico" che ha ispirato le Circ. 46 e 61 sulla ammine aromatiche possa costituire lo scheletro tecnico sul quale decidere le future modifiche delle norme prevenzionali, entro quel T.U. che avrebbe dovuto essere obbligo di legge dal lontano 31/12/79 (art.24 legge 833/78) che e' decaduto e va pertanto riproposto.

Lo schema logico dovrebbe stabilire - nel pieno rispetto della Costituzione, dell'art.2087 C.C., della legge 833 - delle norme che siano contemporaneamente di grande rigidita' sui principi e per le fasce di massimo rischio, ma anche di facile applicabilita' e di continuo aggiornamento per i rischi non noti, prevedendo il coinvolgimento delle parti sociali interessate.

PROPOSTA.

Si puo' dunque pensare ad una normativa di legge, che, integrando i concetti portanti dell'art. 2087 C.C., della Costituzione e della legge 833, delle circolari 46 e 61 (A.A.):

- 1) definisca principi di prevenzione di facile e comprensibile enunciato, validi per tutti i rischi;
- 2) definisca la sussistenza di classi di rischio, per le quali sono stabiliti criteri di sicurezza e di severita' obbligatori e via via decrescenti (eliminazione commercio-zone controllate con mac zero-zone alta sorveglianza-zone di rispetto);
- 3) detti i criteri per l'inserimento "automatico" dei rischi (vecchi e nuovi, graduati e stocastici), secondo il concetto: a pari rischio corrisponde pari fascia;
- 4) aggiorni i criteri di prevenzione secondaria (insufficienti anche negli attuali DPR), anche alla luce della recente sentenza n.179/88 della Corte Costituzionale;
- 5) risolva il contenzioso sulla titolarita' delle visite periodiche ribadendone il coordinamento ed il controllo alle USSL direttamente od attraverso un apposito "albo" di strutture e medici convenzionati con decadimento automatico dall'albo in caso di non rispetto delle normative;
- 6) affidi ad organi tecnici la definizione di apposite normative (tipo ammine aromatiche) da sottoporre alle parti sociali.

I rimandi alle apposite commissioni (punto 6) sarebbero, cosi', vincolati dalle norme quadro, che stabiliscono i parametri minimi obbligatori ed i criteri metodologici per il loro miglioramento ed aggiornamento.

Si salvaguarderebbero in questo caso i positivi dettati degli art. 2087 C.C., 4 DPR 547, 4 e 24 DPR 303, 9 legge 300, ecc., ed i diritti individuali inalienabili, nel pieno rispetto delle norme costituzionali.

Analogamente vi e' l'esigenza di un grande rigore normativo e scientifico, diminuendo l'aleatorietà oggi presente in molti

casi anche nelle situazioni piu' pericolose, circa i mezzi tecnici, impiantistici, operativi, procedurali ed organizzativi piu' idonei da adottare.

Laddove le commissioni tecnico-scientifiche all'uopo predisposte non funzionassero, e le parti sociali non le stimolassero a farlo, varrebbero comunque le norme generali di legge.

Ne risulta, dunque, un interesse scientifico delle commissioni ed una sociale delle parti sindacali ad operare bene ed in tempi rapidi, dentro i criteri ispiratori della norma di legge, superando le attuali lungaggini ed inadempienze, nel definire i piu' consoni criteri di prevenzione rispetto ai rischi.

PROPOSTA.

Naturalmente vanno rivisti i pochi dettati oggi presenti nel CP (art.437,451,ecc.), definendo pene piu' aggiornate non solo detentive e pecuniarie ma anche "afflittive" secondo i canoni della piu' moderna elaborazione della dottrina.

Inoltre riteniamo opportuno avanzare l'ipotesi di una riformulazione dell'art. 590 CP per introdurre una specifica ipotesi del reato, con riferimento ai casi di malattie professionali (e tecnopatie in genere), attesa l'attuale inadeguatezza del testo vigente e in raccordo alla citata sentenza n. 179/88 della Corte Costituzionale.

PROPOSTA.

Inoltre, per superare le differenti valutazioni, proponiamo una vera e propria legge che recepisca il diritto del sindacato a costituirsi parte civile nei processi penali; una proposta da noi elaborata e' gia' stata presentata sia alla Camera che al Senato, firmata da oltre 40 parlamentari; ne chiediamo il piu' sollecito esame.

PROPOSTA.

E' aperto un dibattito se rivendicare o meno un'apposita legislazione di sostegno.

Riteniamo la legislazione di sostegno una necessita' utile e spesso indispensabile, per superare la logica del rapporto di forza, che ha spesso prodotto il decentramento delle nocivita' a fronte di significative conquiste sociali.

La legislazione di sostegno dovrebbe riguardare adempimenti dettagliatamente definiti, costituendo una specie di "diritto all'informazione sulla situazione ambientale", collegato alla condizione lavorativa degli addetti.

Non pensiamo, ovviamente, ad una legislazione che diminuisca i liberi spazi di contrattazione delle parti sociali, ma ad

adempimenti minimi ed obbligatori per tutti i luoghi di lavoro, collegati alle situazioni di pericolo o di sicurezza generale.

Cio' consentirebbe - a nostro avviso - positive ricadute per il sistema delle imprese, eliminando talune conseguenze di "illecita concorrenza" che spesso si producono. E' infatti evidente che le aziende che applicano il massimo livello delle norme prevenzionali sopportano costi piu' alti di quelle che riescono a sfuggirne. Si produce cioe' l'inaccettabile situazione che chi meno previene e piu' inquina sopporta oneri complessivi inferiori a chi meglio tutela la salute e l'ambiente: l'inquinatore puo' dunque produrre a costi inferiori e maggiormente concorrenziali, aumentando la sua penetrazione di mercato e provocando forme di nocivita' o di inquinamento sempre piu' grandi.

PROPOSTA.

Proponiamo poi di passare ad un intervento programmato che anticipi il sorgere dei problemi e non costringa ad un perenne loro inseguimento, tecnicamente errato e sicuramente piu' costoso.

Questo significa che oltre al concetto che chi produce nocivita' od inquina paga (ma questi inquinatori hanno realmente pagato sino ad oggi?) bisogna inserire nuovi criteri vincolanti, affinche' si proceda ad abbattere alla fonte l'impatto stesso dell'inquinamento e della nocivita'.

Lanciamo un concetto di fondo e un'opzione generale che possiamo sinteticamente definire di "bonus malus".

Cio' significa penalizzare e punire chi produce nocivita' od inquina, ma anche premiare ed agevolare chi realmente si muove per diminuire il tasso della nocivita'.

In campo infortunistico si puo' agire sui cosiddetti "PREMI INAIL". Le aziende che introducono significative modifiche tecnico-impiantistiche e che dimostrano una evidente diminuzione rispetto alla media del comparto devono avere la possibilita' di uno specifico abbattimento degli oneri (oggi il massimo e' il 35%), previa verifica e controllo della correttezza della richiesta fatta. Cio' introduce l'ultimo argomento: gli addetti alla prevenzione.

L'ORGANIZZAZIONE DELLA PREVENZIONE PRIMARIA.

I controlli degli ispettorati del lavoro sono stati affidati dalla legge 833/78 alle unita' operative delle USL.

Il criterio informatore principale della Riforma sanitaria e' costituito dal decentramento operativo e gestionale dell'intervento pubblico in tema di salute e sanita', attraverso la costituzione delle USSL.

La prevenzione ne costituisce uno degli obiettivi prioritari, frutto delle lotte e dello sforzo di tante forze democratiche, in primis del sindacato.

Oggi questi principi ed obiettivi sono rimessi in discussione da una pluralita' di fattori ed in particolare dallo scarso funzionamento della "macchina" sanitaria in generale e delle USSL in particolare.

Riteniamo che il decentramento inserito nella legge di riforma fosse criterio corretto e debba essere salvaguardato. Per farlo occorre denunciare aspetti negativi e soprattutto evidenziare che la corretta gestione amministrativa deve valere per le USSL, come per qualsiasi altra parte della Pubblica Amministrazione.

Nello stimolare la Magistratura a fare rapidamente quanto di competenza nei confronti dei casi al suo esame, sosteniamo che lo scarso funzionamento - almeno per quanto riguarda la TSSL - non e' dovuto tanto al tipo di macchina costruita, quanto al modo di guidarla, da parte dei conducenti.

Per quanto riguarda la prevenzione la riforma sanitaria non e' fallita, e' inattuata!

In Italia la spesa in prevenzione dovrebbe costituire il 7-10% della spesa sanitaria: siamo al 3% secondo le stime piu' ottimistiche. Gli organici della prevenzione in Italia ed in Lombardia ne sono emblematico ed evidente esempio.

UNITA' OPERATIVE TUTELA DELLA SALUTE NEI LUOGHI DI LAVORO IN LOMBARDIA (AL 31.12.87).

FIGURE	PRESENTI	PREVISTI	%
Medici	149	375	39,7
Tecnici Laureati	19	240	7,9
Sanitari + vigilanza	220	615	34
TOTALE	388	1230	30,9

Questi dati delle presenze rispetto alle previsioni non sono calcolate sul totale da noi auspicato e rivendicato, bensì su quello minimo indicato da un'apposita delibera del CIPE e da una formale, ufficiale e pubblica direttiva dell'Assessorato Sanita' della Regione Lombardia (direttiva n. 21580 del 22.12.82).

Risultano inoltre carenze altrettanto evidenti nelle strutture di prevenzione secondaria (U.O. di medicina del lavoro ospedaliera, PMIP).

PROPOSTA.

Il non funzionamento delle strutture di tutela ambientale dipende allora da un errore concettuale insito nel suo decentramento, oppure dall'evidente stato di sotto organicita' presente nelle strutture ad essa deputate?

Per superare questa situazione proponiamo:

a) raggiungere il 10% della spesa sanitaria e degli addetti deputati alla prevenzione primaria, così come indicano la

suddetta delibera del CIPE e le indicazioni della circolare assessoriale;

b) vanno potenziate le strutture di U.O. di medicina del lavoro ospedaliera e le presenze nei PMIP;

c) necessita l'integrazione operativa ed il collegamento funzionale delle strutture di base delle USSL con le U.O. ospedaliere e di presidi multizonali, che passi necessariamente attraverso quella nuova forma organizzativa (peraltro prevista da alcune leggi regionali) che e' il dipartimento di prevenzione.

Di esso purtroppo non esiste ancora un solo esempio. Per noi questa del dipartimento di prevenzione e' una rivendicazione importante e non piu' dilazionabile, che rientra nel mosaico complessivo dell'impianto sanitario pubblico per l'attivita' di prevenzione; esso dovrebbe controllare e collaborare con servizi aziendali di sicurezza;

d) avanziamo una proposta del tutto specifica sul ruolo dei tecnici presenti nelle USSL che, come si nota dalla precedente tabella, sono le figure maggiormente penalizzate: per essi va definita la possibilita' di divenire dirigenti di servizio almeno per quanto riguarda le U.O. di igiene ambientale, superando steccati oggi presenti e sbagliati, sia dal punto di vista tecnico che da quello legislativo;

e) un'ultima proposta riguarda il recepimento delle direttive comunitarie.

E' noto che tali direttive rappresentano una mediazione rispetto alle condizioni degli stati membri della CEE.

Se quelle che riguardano l'ecologia sono mediamente migliorative rispetto alla legislazione italiana, in tema di tutela della salute dei lavoratori sono generalmente peggiorative.

La Direttiva 188/86 sul rumore ne costituisce un evidente esempio: il ns. Dossier n.4/88 lo evidenzia in termini concreti.

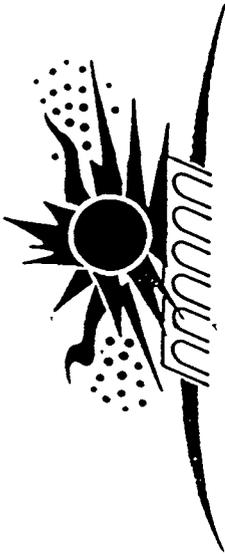
Chiediamo che il recepimento della direttiva salvaguardi i diritti dell'attuale legislazione nazionale, il che e' consentito anche giuridicamente poiche' in ogni direttiva e' contenuta una apposita clausola di tutela delle piu' avanzate norme di difesa della nocivita'.

Abbiamo volutamente scelto di avanzare le proposte piu' importanti tra le molteplici esigenze presenti.

Auspichiamo che gli interlocutori che interverranno in questo convegno esprimano il loro giudizio ed i suggerimenti che riterranno piu' opportuni.

La nostra iniziativa continuera' nelle prossime settimane in una audizione che abbiamo gia' chiesto alla Commissione del Senato, ed in una serie di altre iniziative sia di contrattazione nei luoghi di lavoro, sia di approfondimento su altri importanti aspetti, a partire dalla gia' annunciata riunione sulle nuove nocivita'.

ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO



Associazione di Protezione Ambientale di interesse nazionale
(D.M. 1/3/88, G.U. 19/5/88)

TABELLA 1

TOTALE NOCIVITA' : INFORTUNI-MALATTIE PROFESSIONALI-SILICOSI-ASBESTOSI
TOTALE LUOGHI DI LAVORO : INDUSTRIA-AGRICOLTURA-GESTIONI SPECIALI

Anno	TOTALE	%	INDICE X 1000 OCCUPATI	di cui MORTALI	%	INDIOE OCCUP. I.000.000
1983	844.624	100	95,99	2.079	100	331
1984	880.593	104,2	100,83	2.381	114,5	389
1985	848.658	100,5	101,64	2.012	96,7	340
1986	741.492	93,7	96,25			
1987	889.125	105,3	109,83			

Elaborazione Ass. Ambiente e Lavoro su dati INAIL-CENSIS-INCA-CGIL

ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO

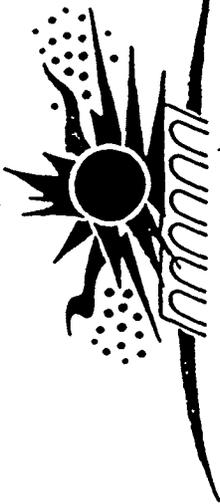
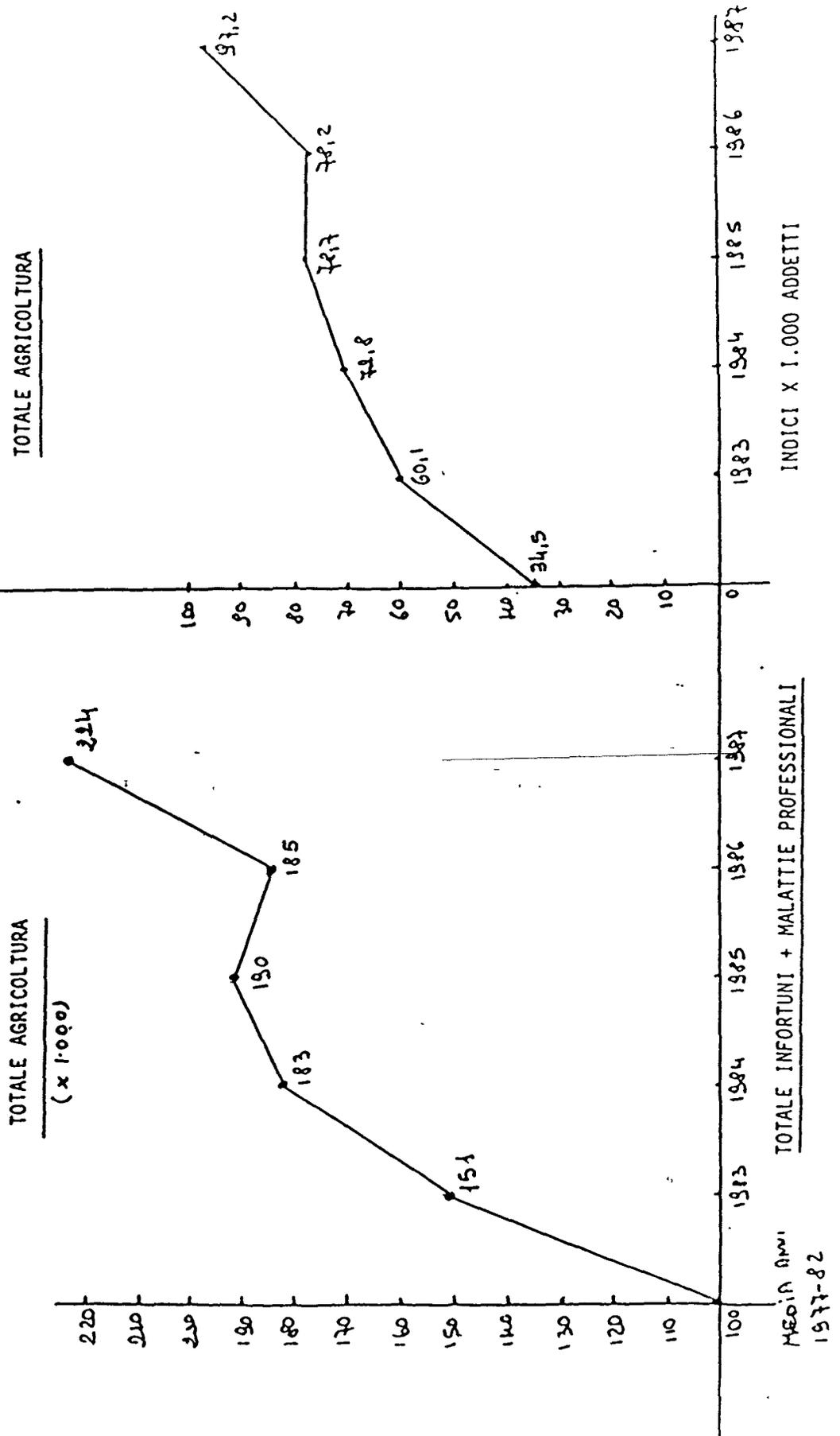


GRAFICO Tab. 3



ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO

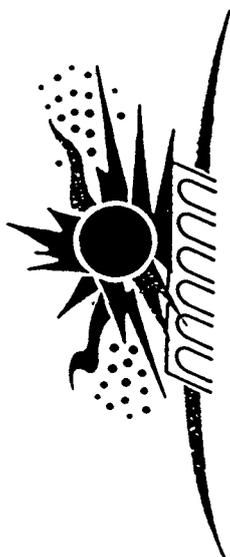


TABELLA 3

Associazione di Protezione Ambientale di interesse nazionale
(D.M. 1/3/88, G.U. 19/5/88)

TOTALE AGRICOLTURA : INFORTUNI + MALATTIE PROFESSIONALI

ANNO	TOTALE INFORT. E MALATTIE PROF.	%	INDICE X 1000 OCCUPATI	di cui MORTALI	%	INDICE OCCUP. X 1.000.000
MEDIA 1977-82	102.246	100	34,5	586 (media anno)	134	197,7
1983	151.691	148,3	60,1	438	100	173,6
1984	183.970	179,9	72,8	537	122,6	212,6
1985	190.958	186,7	78,7	429	97,9	176,8
1986	184.950	180,9	78,2			
1987	224.073	219,1	97,2			

Elaborazione Ass. Ambiente e Lavoro su dati INAIL-CENSIS-INCA-CGIL

ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO



Associazione di Protezione Ambientale di interesse nazionale
(D.M. 1/3/88, G.U. 19/5/88)

Tabella 2

TOTALE INDUSTRIA : INFORTUNI +MALATTIE PROF. +SILICOSI +ASBESTOSI

ANNO	TOTALE	%	INDICE X 1000 OCCUPATI	di cui MORTALI	%	INDICE OCCUP. 1.000.000
1983	692.934	100	110	1.641	100	261
1984	696.623	100,5	114	1.848	112,6	303
1985	639.778	92,3	108	1.583	96,5	267
1986	607.402	87,6	103	.		
1987	664.960	95,6	114	.		

Elaborazione Ass. Ambiente e Lavoro su dati INAIL-CENSIS-INCA-CGIL

SNOP

SOCIETA NAZIONALE
OPERATORI DELLA PREVENZIONE
NEGLI AMBIENTI DI LAVORO

Confronto tra gli standards previsti dalla proposta di 1° Piano Sanitario Regionale e il personale esistente al 31 dicembre 1987 nei Settori dell'IPA e TSSL nonchè dell'intero Servizio IPATSLL.

Fonte Regione Lombardia: Relazione di aggiornamento(8°)sullo stato dei servizi n. 1 delle USSL Lombardia (18.10.1988).

FIGURE	Igiene Pubblica e Ambientale			Tutela della salute nei luoghi di lavoro			Totale Servizio N°1°		
	Previsti	Presenti	Rapporto % di copert.	Previs.	Presen.	Rapporto % di copertura	Prev.	Pres.	Rapp. % di copertura
MEDICI (igienisti e del lavoro)	403	462*	114,6	375	149	39,7	778**	611	78,5
TECNICI LAUREATI	184	36	19,5	240	19	7,9	424	55	13
PERSONALE VIGILANZA E ISPEZ. (tecnici, vigili sanitari)	1559	526	33,7	375	138	36,8	1934	664	34,3
PERSONALE INFERMIERISTICO	768	395	51,4	240	74	30,8	1088	469	43,1
TOTALE	2914	1419	48,6	1230	380	30,9	4144	1799	43,4

* escluso n. 158 medici ex condotti

** alle previsioni, queste figure, vanno aumentate di circa 120 unità per i responsabili di servizio.

USSL 75,1/20 (Milano)			
Figure previste dalla bozza Piano San. Reg.		presenti a dicembre '87	presenti a novembre '88
Medici del lavoro	67	13	12
Laureati tecnici	43	-	-
Tecnici diplomatici	67	9	11
Personale infermieristico	43	5	3

C.G.I.L.-C.I.S.L.-U.I.L.

CGIL
CISL
UIL

Autogr. 19 LUG. 1989
Prot. n. 350/CLA
Roma, 19/2/89

Sen. Luciano Lama
Presidente Commissione di
Inchiesta sulle condizioni
di Lavoro nelle aziende

ROMA

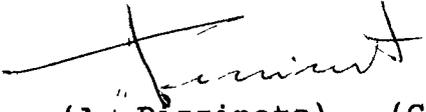
Onorevole Presidente,

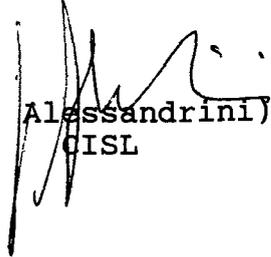
in relazione alla audizione con le segreterie confederali di Cgil, Cisl e Uil, ^{che ha} avuto luogo il 7 giugno u.s. Le inviamo parte della documentazione inerente le proposte elaborate dal sindacato sul merito dei problemi sollevati nel corso della audizione.

Sarà nostra cura provvedere al più presto all'invio di ulteriori documenti che sono a tutt'oggi in via di completamento.

Rimangono a disposizione per ulteriori eventuali chiarimenti nel merito.

Distinti saluti.


(A. Pizzinato)
CGIL


(G. Alessandrini)
CISL


(A.M. Accone)
UIL

APPALTI, SUBAPPALTI E SICUREZZA DEI LAVORATORI

Proposte di CGIL, CISL, UIL, alla commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende istituita dal Senato della Repubblica.

Un'attenzione nuova al mercato degli appalti e dei subappalti.

Negli ultimi anni, con fatica, si comincia a prestare maggiore attenzione a questi temi.

Dobbiamo però registrare come sia ancora inadeguata l'attenzione sulla connessione "sistema di imprese-sistemi di spesa-condizioni di lavoro".

Non è un caso che quando si parla di appalti e subappalti si tende spesso a limitare l'attenzione alla sola fattispecie dell'appalto di opera pubblica e, per giunta, al solo aspetto attinente la rapidità della spesa.

Si opera cioè una sorta di duplice rimozione concettuale: la prima è rispetto agli altri settori interessati, pubblici e privati; la seconda è rispetto alla incidenza dell'appalto e dei subappalti sulla qualità delle imprese e quindi sulle condizioni di lavoro.

E' questo una sorta di riflesso condizionato.

Probabilmente nasce dalla consuetudine di considerare gli appalti e subappalti di servizio "normale amministrazione" e quindi questione non rilevante.

Oppure, nel caso dei rapporti tra privati, nasce dal considerare l'appalto o il subappalto cosa che riguarda i soli diretti interessati ed al massimo prestarvi attenzione solo nei casi di grandi commesse.

Così facendo, trascurando l'enorme mondo dei servizi e delle forniture pubbliche, che investono i più diversi settori (dai servizi di pulizia alla manutenzione dei grandi impianti, dalla carta igienica ai sistemi d'arma) si rinuncia ad esercitare un più diffuso ruolo di qualificazione della domanda pubblica e quindi ci si preclude la possibilità di fare della domanda pubblica uno strumento di indirizzo e qualificazione del sistema produttiva.

Nello stesso modo, considerando i rapporti contrattuali tra soggetti privati competenza esclusiva delle parti interessate, di fatto si consente ai soggetti che

hanno un più forte legame con il mercato di fare il buono ed il cattivo tempo in particolare nei confronti della piccola impresa e dei lavoratori.

D'altra parte mentre nel caso degli appalti pubblici si pone l'esigenza di rendere più agile il sistema complessivo, in alcuni casi operato da un sistema di controlli formali che nulla hanno a che vedere con il bisogno di trasparenza ed efficacia della spesa, nel caso degli appalti tra privati invece si tratta di introdurre o rendere più cogenti norme che consentano forme di controllo sociale dei contenuti contrattuali e dei comportamenti delle imprese.

Per superare queste separatezze è indispensabile un insieme di misure legislative e regolamentari valide per l'insieme del mercato degli appalti e dei subappalti e nel contempo tale di cogliere le specificità dei due ambiti su indicati.

Gli orientamenti di riforma

La via maestra per ricondurre sotto controllo questo pezzo grande del mercato del lavoro è senza dubbio la legge sulla tutela dei lavoratori nella piccola impresa.

A questo fine è indispensabile che il Parlamento, superando le resistenze dell'imprenditoria - grande e piccola - nell'interesse generale del mondo del lavoro, assuma con forza la decisione di approvare in tempi rapidi la legge sulla piccola impresa.

Tuttavia riteniamo che il varo di questa legge fondamentale non è sufficiente se nel contempo non si interviene anche sui meccanismi che regolano il trasferimento di quote di produzione tra le imprese.

E' in questo ambito che i sistemi di appalto e sub-appalto, sia nel settore pubblico che in quello privato, hanno un ruolo centrale in quanto sono la forma giuridica in cui si realizzano i rapporti contrattuali tra le parti.

Ed è in particolare attraverso questa forma contrattuale che vengono aggirate le norme in materia di sicurezza sul lavoro e si aprono varchi all'infiltrazione della criminalità organizzata.

Da questa centralità discende l'importanza di un intervento legislativo teso a introdurre, nei contratti e capitolati di appalto e nella loro gestione, maggiore trasparenza e misure atte a garantire in via preventiva la sicurezza dei lavoratori.

I provvedimenti di riforma che riteniamo necessari per la generalità degli appalti, sia pubblici che privati, sono:

* la responsabilizzazione reciproca appaltante - appaltatore - subappaltatore, in particolare in merito alle condizioni di sicurezza dei luoghi di lavoro;

* introdurre il vincolo al programma dell'attività produttiva;

* introdurre il vincolo alla predisposizione del piano della sicurezza;

* estendere gli spazi di controllo sociale istituendo un osservatorio degli appalti e dei subappalti;

* rendere obbligatorio in tutti i settori l'albo delle imprese.

Affermare ed estendere il principio di corresponsabilità in materia di sicurezza tra appaltante - appaltatore - subappaltatore.

Si tratta in sintesi di introdurre nella legislazione il principio della corresponsabilità tra i soggetti coinvolti nell'attività produttiva.

La regola che oggi vale è che il soggetto che ha l'obbligo di osservare le norme sulla sicurezza non è l'appaltante ma l'appaltatore.

Ma la regola non è valida in assoluto.

Alcune sentenze hanno individuato una serie di ipotesi in cui la responsabilità grava anche sulla impresa appaltante.

Le ipotesi principali sono le seguenti.

A - L'appaltante dà in uso all'appaltatore proprie attrezzature o impianti. In questo caso, prima di consegnarli deve munirli dei prescritti dispositivi di sicurezza (per esempio un ponteggio o una gru provvisti di dispositivi protettivi).

B - L'appaltante chiama l'appaltatore a lavorare in un proprio ambiente. È suo obbligo, in questo caso, informare l'appaltatore dei rischi specifici presenti nell'ambiente (per esempio la pericolosità delle linee elettriche).

C - L'appaltatore deve lavorare nel medesimo luogo insieme all'appaltante oppure con altri appaltatori dello stesso appaltante. In questo caso c'è il pericolo che i rischi che nascono dall'attività di una delle

imprese si ripercuotano su altre. Allo scopo di evitare interferenze pericolose l'appaltante ha in questo caso l'obbligo di coordinare l'attività delle diverse imprese.

D - L'appaltante non si limita a controllare se l'opera o il servizio dato in appalto siano conformi alle clausole contrattuali, ma si ingerisce nelle modalità di esecuzione o di organizzazione dell'attività lavorativa. In questo caso diventa responsabile di tutte quelle violazioni determinate dalla sua specifica ingerenza. Causa più frequente di tale ingerenza è la fretta, che conduce a fare eseguire i lavori, trascurando le misure di sicurezza.

E - L'appaltante fa una cattiva scelta dell'appaltatore. E' il caso dell'appaltatore sprovvisto delle capacità tecniche necessarie a eseguire un determinato lavoro, oppure il caso dell'appaltatore sprovvisto di adeguate capacità economiche e quindi delle risorse indispensabili per lavorare in condizioni di sicurezza.

Come risulta evidente dalla casistica riportata si tratta in ultima analisi di estendere, rendendolo cogente nelle diverse situazioni, il principio del rapporto di corresponsabilità che lega appaltante - appaltatore - subappaltatore.

Alcuni effetti del principio di corresponsabilità.

Il principale effetto evidentemente è quello di agire da deterrente per il rispetto delle norme.

Da questo punto di vista di grande interesse sono le potenzialità contenute nel caso (E) in rapporto alla possibilità di introdurre norme e strumenti capaci di spingere il sistema di imprese ad un confronto vero delle capacità imprenditoriali, che senza lucrare su rendite di posizione, facciano della qualità dell'impresa il terreno vero del confronto.

E' indiscutibile infatti come, a seconda dei criteri di selezione nella concessione delle commesse, di fatto si stimola o si deprime un tipo o l'altro di organizzazione imprenditoriale, tanto nell'industria che nei servizi. In particolare, agendo sui sistemi di selezione si può favorire il rafforzamento delle "imprese vere" e governare il fenomeno delle "imprese cave", cioè fatte soltanto di capacità finanziaria, che oltre certi limiti di presenza producono fenomeni distorcenti il mercato degli appalti.

Su questo terreno si gioca anche il rapporto tra le condizioni di lavoro e innovazione.

Se i sistemi di affidamento in appalto fanno della frantumazione produttiva la scelta di fondo è evidente come l'impresa che ha i rapporti più forti con il mercato (impresa contractor), in quanto non responsabile, non avrà un interesse diretto a vigilare sulla sicurezza del lavoro. Certamente questa potrà comunque essere imposta dall'esterno attraverso un sistema di contrattazione e per mezzo di una legislazione di sostegno, tuttavia verrebbe a mancare la motivazione interna all'impresa a fare della sicurezza un fattore organico al processo produttivo.

Emerge inoltre con chiarezza che se le squadre di sub-appalto hanno un meccanismo di formazione estremamente efficiente in quanto brutalmente per contatto, cioè si apprende facendo le cose, è però inefficiente rispetto ai processi di innovazione in quanto non esiste una squadra cottimista disposta ad investire su un processo di innovazione.

Programma dell'attività produttiva

Un significativo presupposto per una efficace azione sindacale può essere determinato stabilendo nei contratti che regolano gli appalti l'obbligo da parte dell'appaltatore di specificare, anche in forma sintetica, il piano dell'organizzazione produttiva che indichi quali strutture in quali tempi e con quali compiti parteciperanno al processo produttivo.

Il piano in sede contrattuale potrà avere anche margini di indeterminazione ed essere variato nel corso della produzione, questo senza incidere sulla sua funzione, poichè dovrà essere tassativamente previsto l'aggiornamento del piano stesso secondo un principio di grande semplicità: ogni qualvolta una nuova impresa entra od esce dal processo produttivo in corso di ciò deve essere data notizia alla stazione appaltante in prima istanza e, per conoscenza, alle forze sindacali.

Piano della sicurezza

La cultura prevalente considera la sicurezza sul lavoro come un qualche cosa di "aggiunto" alla produzione, se non addirittura come qualche cosa che la può ostacolare.

Finchè esisterà questa dicotomia, questa separazione tra problemi della sicurezza e problemi di produzione, sarà difficile ottenere ulteriori nette diminuzioni di infortuni e tecnopatie.

Non ha nessun fondamento scientifico l'affermazione che la sicurezza è nemica della produzione e della produttività.

La strada più rapida per eliminare la dicotomia è vincolare le imprese in sede contrattuale alla pianificazione della sicurezza.

La sicurezza in questo modo viene a perdere di astrattezza e tende ad assumere il valore di fattore della produzione.

Il piano di igiene e sicurezza dovrà analizzare in maniera dettagliata i processi di produzione e le modalità di lavoro, quando essi hanno una incidenza sulla sicurezza. Dovrà definire inoltre i rischi prevedibili, indicare le misure di protezione per ovviare ai rischi e stabilire i sistemi di controllo per verificare che quando previsto sia eseguito.

E' chiaro che per individuare i rischi è necessario conoscere la tecnologia di produzione, esaminare nel dettaglio le varie operazioni, conoscere le tecniche di prevenzione da adottare caso per caso e in funzione dei mezzi a disposizione.

E' evidente quindi che il piano dovrà essere redatto da chi conosce alla perfezione il lavoro da eseguire, le macchine a disposizione, le caratteristiche e il grado di qualificazione della mano d'opera, le metodologie di lavoro dell'impresa.

Nel caso di più imprese operanti nello stesso cantiere è necessario che i piani delle singole imprese siano coordinati ed integrati. Tale coordinamento è essenziale onde evitare i rischi di interferenza.

Osservatorio sugli appalti

E' questo uno strumento indispensabile per un governo reale del mercato degli appalti.

Questa proposta sindacale, che fino a poco tempo addietro veniva considerata quanto meno astratta, comincia a fare dei significativi passi avanti.

Una sorta di osservatorio è previsto dalla legge 80/87 sulle concessioni.

L'Associazione Nazionale Comuni Italiani ha definito una sua proposta.

L'Alto Commissario per la lotta alla mafia sta attivando presso le prefetture una banca dati sugli appalti pubblici

I problemi che si pongono sono di fare in modo che le informazioni tengano conto dello sviluppo temporale dei contratti di appalto e rendere possibile l'accesso alle informazioni a tutti i soggetti interessati.

In particolare l'osservatorio può costituire uno strumento di grande utilità ai fini di una maggiore efficacia degli organi preposti alla vigilanza.

Allbo delle imprese

L'albo delle imprese deve essere concepito come un fondamentale strumento di conoscenza-trasparenza e di prequalificazione delle imprese.

L'albo dovrà essere relativo ai singoli settori merceologici; dovrà fare riferimento alle tipologie e dimensione dei programmi produttivi; dovrà essere costruito sulla base di requisiti oggettivi che attestino le capacità tecnico-professionali ed economico-finanziarie delle imprese; dovrà contenere tutte le informazioni utili sulla "storia" dell'impresa.

Un utile riferimento, anche se da rivedere profondamente, è l'albo nazionale dei costruttori per i lavori pubblici.

Gli appalti pubblici

Come si è detto precedentemente gli orientamenti di riforma sopra esposti si intendono validi per la generalità degli appalti e subappalti, sia pubblici che privati.

Considerando però:

- la consistenza della domanda pubblica;
- che in larga misura la domanda pubblica viene soddisfatta tramite procedure di appalto;
- che la domanda pubblica può costituire un potente strumento di indirizzo del sistema produttivo e di qualificazione del sistema di imprese.

Ci sembra di conseguenza necessario avanzare le successive ulteriori proposte al fine di rendere effettivamente operante il potenziale ruolo strategico della domanda pubblica.

Le pressioni sulla spesa pubblica

Occorre tuttavia una premessa.

Negli ultimi anni maggiore attenzione viene prestata ai sistemi della spesa pubblica.

All'origine di questo interesse vi è un coacervo di problemi:

- rendere più efficace la spesa pubblica;
- contrastare l'infiltrazione della criminalità organizzata;
- renderla autonoma dalle ingerenze partitiche.

Ancora scarsa però è la sensibilità ad utilizzare la domanda pubblica e conseguentemente il sistema di spesa, per orientare la struttura produttiva e del sistema di imprese.

Anzi, negli anni passati è stata messa in moto una campagna di opinione fortemente critica sul sistema degli appalti pubblici, denunciati come i principali responsabili dei ritardi nella spesa pubblica.

Questa campagna, in una certa misura comprensibile in quanto naturale espressione dell'esigenza di una maggiore dinamicità delle relazioni economiche, si è però espressa essenzialmente nella richiesta di una drastica deregolamentazione degli attuali sistemi, considerati inadeguati e frenanti le naturali dinamiche di mercato.

L'argomentazione principale dei fautori di questa campagna è stata l'efficientismo dei sistemi privatistici, svincolata da ogni riferimento a esigenze di qualità.

Non è un caso che i più accaniti sostenitori di questa campagna siano quelle componenti dell'imprenditoria fortemente interessate alle commesse pubbliche a cui hanno fatto "inconsiamente" da sponda quelle parti politiche che ritengono di risolvere il problema dei residui passivi con facili scorciatoie.

Emblematica da questo punto di vista è stata l'esperienza della Legge 80/87 che, rivendicata nella impostazione primitiva da importanti centri di spesa pubblica e forti concentrazioni imprenditoriali come mezzo per derogare le normali procedure, hanno perso tutto il loro interesse una volta che in essa, grazie anche al ruolo unitariamente giocato dal sindacato, sono

stati introdotti seri criteri per la selezione delle imprese e di qualificazione della spesa.

Allo stato attuale il confronto è ancora aperto.

Tuttavia le forme che tendono a prevalere nella prassi quotidiana, favorite anche dal proliferare di provvedimenti legislativi speciali e straordinari di iniziativa governativa, sono fonte di grande preoccupazione per gli spazi di deregolamentazione che vengono continuamente aperti con grave pregiudizio della qualità dell'imprenditoria e delle condizioni di lavoro. Si pensi ad esempio ai cantieri per i campionati di calcio del '90 che già sono costati numerose vite umane.

E' urgente pertanto porre la massima attenzione a questa materia che assume oggi un rilievo del tutto eccezionale non solo per l'enorme quantità di appalti pubblici che vengono attivati in ogni settore, non solo per rendere più efficace la spesa pubblica, ma soprattutto per gli aspetti qualitativi che, in senso positivo o negativo, possono essere indotti sul sistema produttivo a seconda dell'uso che ne viene fatto.

E' infatti l'assenza nel dibattito di questi contenuti, e l'acriticità verso i sistemi privati, che fa essere poco convincenti quelle proposte che mirano semplicisticamente ad un puro e semplice snellimento procedurale complessivo, trasferendo anche al settore pubblico sistemi di tipo privatistico.

Certamente c'è bisogno di riformare un corpo normativo che nel caso dei lavori pubblici copre ormai l'arco di un secolo e per giunta reso ancora più farraginoso dalla moltitudine di provvedimenti legislativi parziali e settoriali degli ultimi anni.

Tuttavia occorre che siano chiare le scelte di politica industriale sulla base delle quali realizzare questa riforma, anche in vista delle scadenze europee.

In particolare ci sembra essenziale un chiarimento di fondo su due questioni nodali da cui in larga misura dipende il ruolo che può svolgere la domanda pubblica per una qualificazione del sistema di imprese: l'intermediazione ed il subappalto.

Intermediazione

Sempre più spesso le imprese aggiudicatarie svolgono in realtà un ruolo di semplice intermediazione, affidando la totalità dei lavori ad altre ditte attraverso un sistema di appalti e subappalti a cascata, molto spesso al di fuori di qualsiasi controllo.

E' invalsa una vera e propria "filosofia" per la quale, in considerazione della complessità tecnica delle grandi opere pubbliche, e del necessario ricorso alla componentistica e a ditte specializzate si ritiene che le imprese aggiudicatrici debbano possedere soprattutto capacità organizzative e finanziarie per assicurare la realizzazione tramite il normale ricorso ad altri imprenditori.

Questa idea, fra l'altro, è stata posta a fondamento del sempre più frequente ricorso negli ultimi 15 anni, all'istituto della concessione di sola costruzione, nel quale si prescinde dalla valutazione della capacità tecnica ad eseguire le opere, che è invece richiesta per l'appalto.

In realtà, in questa concezione c'è ben poco di moderno.

Ne è riprova il fatto che nell'ordinamento comunitario non è previsto questo istituto nè altri consimili, e che al contrario, ancora nella Proposta di direttiva del Consiglio del 28.1.1987 non si prescinde mai dalle prescrizioni tecniche atte a identificare il lavoro e le modalità di esecuzione, nè dai requisiti di capacità tecnica, oltre che economica e finanziaria, delle ditte concorrenti.

Semmai, la concezione secondo cui l'aggiudicatario debba essere un general contractor e non il diretto esecutore dell'opera, serve piuttosto a dissimulare la sempre più grave inadeguatezza della P.A. a svolgere compiti di progettazione e di controllo, che vengono di fatto delegati totalmente al concessionario.

Per di più, almeno fino alla legge 80/1987, la procedura per l'affidamento della concessione di sola costruzione era caratterizzata da un amplissimo margine di discrezionalità, e si avvicinava molto, per questo aspetto, alla trattativa privata.

Infatti, la disposizione contenuta nella l. 584/1977, che equiparava la concessione all'appalto, anche ai fini di adeguare la normativa interna alle direttive comunitarie, era rimasta lettera morta.

Dunque alla limitata possibilità di controllo dell'amministrazione si accompagnava una assoluta mancanza di trasparenza nella scelta del contraente.

La legge 80/1987 ha messo un punto fermo, almeno su quest'ultimo aspetto.

La procedura di gara prevista per l'affidamento dell'opera in concessione assimila ormai tale istituto a quello dell'appalto.

In particolare le modalità di svolgimento delle gare possono essere ricomprese tra quelle che l'ordinamento comunitario denomina come procedure ristrette e, nell'ambito della normativa interna, presenta molti punti di analogia con la licitazione privata.

Proprio la legge 80/1987, tuttavia, mette in evidenza che la linea tendenziale verso la quale occorre muoversi è quella della omogeneizzazione delle procedure di aggiudicazione nel settore delle opere pubbliche.

Una volta equiparata la concessione all'appalto, infatti, sempre meno si giustifica il mantenimento di una figura anomala come la concessione di sola costruzione, con tutti i problemi di adeguamento alla normativa che diventeranno via via più pressanti all'approssimarsi della scadenza del 1992.

Questo profilo è stato recentemente messo in evidenza dal un'indagine del Cresme.

In base all'analisi delle novità introdotte dalla legge 80/1987, si conclude che il ruolo vero della concessione sia da circoscriversi all'area che le è tipicamente propria della costruzione e gestione.

Solo nel momento in cui eccezionalmente, si appalesa una impossibilità da parte della P.A. di far fronte direttamente alle proprie attribuzioni, allora e solo allora si giustifica l'utilizzo della concessione.

Su tutta questa complessa materia, in vista dei grandi programmi di riqualificazione urbana ed ambientale che in ogni parte del paese stanno prendendo corpo, è urgente un provvedimento legislativo di definitivo chiarimento.

Subappalto

Contestualmente o con provvedimento specifico un chiarimento legislativo si ritiene necessario sulla delicata materia dei subappalti nelle opere pubbliche.

Al di fuori delle ipotesi in cui il subappalto venga autorizzato dal concedente per motivate ragioni tecniche, il subappalto dovrà essere vietato.

Del pari vietato, senza alcuna deroga, dovrà essere l'affidamento di lavori oltre il primo grado.

Ulteriore tutela contro l'utilizzazione selvaggia della manodopera consiste nell'obbligo posto a carico dell'aggiudicatario di predisporre, unitamente al

progetto, il piano di sicurezza del lavoro, anche con riferimento alla ditta subappaltatrice.

Ancora, va segnalato che la disciplina in esame dovrà essere applicata non solo agli appalti, ma anche alle opere affidate in concessione; altrimenti, allo stato, essa sarebbe destinata a restare solo parzialmente operativa a causa del ricorso sempre più frequente all'istituto della concessione di sola costruzione.

In quest'ultimo caso, naturalmente, le regole proposte per il subappalto, dovrebbero essere applicate ai contratti, comunque denominati, di affidamento di parti o fasi della esecuzione dei lavori a soggetti diversi dal concessionario.

Si tratta di una proposta in controtendenza, che quindi richiederà il supporto ed il consenso di un ampio movimento, capace di impegnare i lavoratori ma anche tutte quelle imprese che hanno mezzi e capacità imprenditoriali, e che oggi sono tagliate fuori dal giro degli appalti ovvero sottoposte alle condizioni delle ditte aggiudicatrici.

E' una proposta in controtendenza perchè abbiamo assistito negli ultimi anni ad una vera e propria liberalizzazione del subappalto culminante con la previsione del d.d.l. di modifica della l. 646/1982, che addirittura riduce a 1/6 la sanzione pecuniaria.

Noi riteniamo che a, seconda dei requisiti dell'opera da realizzare, le imprese partecipanti dovranno preventivamente dichiarare quali parti o fasi intendono subappaltare.

Questa idea comincia già a farsi strada.

Nella stessa direzione si muovono infatti sia un disegno di legge socialista del febbraio '88, sia un emendamento alle modifiche alla legge La Torre presentato dal PCI.

Occorre in sostanza affermare il principio che il subappalto è consentito solo in ragione di particolari esigenze tecniche connesse con l'alto contenuto di specializzazione di determinate fasi della lavorazione.

La ditta aggiudicataria, in questo caso dovrà precisare a quale ditta intende subappaltare o fornire la certificazione dei requisiti della ditta subappaltatrice, relativamente all'iscrizione all'ANC o alla Camera di Commercio, alla posizione INPS-Inail-Cassa edile al numero dei lavoratori presumibilmente impiegati, ai mezzi d'opera utilizzati.

Inoltre dovrà essere indicato il prezzo pattuito, che comunque non potrà essere inferiore al 90% di quello stabilito tra l'Ente concedente e l'aggiudicatario.

Ciò per evitare che il ruolo dell'aggiudicatario possa consistere soltanto nel lucrare la differenza tra l'importo pattuito con l'amministrazione e quello convenuto con la ditta subappaltatrice, spesso molto inferiore.

Si tratta insomma di colpire quella intermediazione parassitaria nella quale si annidano interessi mafiosi.

Ruolo della Pubblica Amministrazione

Da quanto sopra emerge con chiarezza l'urgenza di pensare in maniera seria, come fino ad ora forse non si è mai fatto, ad un potenziamento e ad una riqualificazione di larghi settori della P.A. restituendo ad esse i mezzi e le strutture per potere operare in proprio.

E' questo, forse, il vero punto di fondo.

E' necessario attrezzare adeguatamente in primo luogo gli uffici tecnici dei Comuni ed in generale delle amministrazioni appaltanti.

I poteri di direzione e di controllo sulla esecuzione delle opere pubbliche devono essere ricondotti alla P.A., che va dotata di mezzi e competenze per esercitarli effettivamente tanto più quando, con il sistema della procedura ristretta, l'Ente appaltante è chiamato a valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il che comporta degli indubbi vantaggi, poichè consente di coinvolgere le imprese nella stessa definizione della dimensione progettuale, e valorizza il momento della valutazione discrezionale della P.A., laddove spesso procedure apparentemente più vincolate consentono in realtà manovre arbitrarie, che si celano dietro il paravento della regolarità formale.

Tutto questo, a condizione che la P.A. disponga dei mezzi e della capacità di governare il sistema complesso dei rapporti con l'imprenditoria dal punto di vista tecnico-progettuale e dal punto di vista etico-politico.

Si tratta di affermare la piena responsabilità dell'amministrazione, a maggior ragione per le grandi opere, sia sulla progettazione sia sulla realizzazione, stabilendo il principio che, salvi i casi particolari di fasi specialistiche di lavorazione che possono essere subappaltati la ditta contraente è quella che esegue

l'opera e risponde del suo operato nei confronti della P.A.

Il rischio che così facendo si privilegi esclusivamente la dimensione della grande impresa e si penalizzino le imprese piccole e medie, specie locali, è più apparente che reale.

Proprio la possibilità di ricorrere al subappalto generalizzato consente alle grandi imprese o ai grandi consorzi di fare "l'asso pigliatutto", a scapito delle ditte di dimensioni minori; mentre l'onere di eseguire l'opera direttamente determinerebbe una fisiologica distribuzione della partecipazione alle gare, in relazione alle diverse categorie di opere e al loro valore economico.

E consentirebbe quindi di partecipare direttamente agli appalti di opere di modeste dimensioni tutte quelle piccole ditte che attualmente restano confinate nel giro dei subappalti.

I risvolti sul terreno sulla qualità del sistema di imprese, sulle condizioni di lavoro, sulla efficacia della spesa e sulla battaglia alla criminalità organizzata sono evidenti; il sistema proposto privilegia le imprese "vere", quelle che dispongono di capacità tecniche e manageriali, non già quelle che possono vantare illimitata disponibilità finanziaria, collegamenti politico-amministrativo, protezioni mafiose.

Roma 14 luglio 1989

DOCUMENTO CGIL CISL UIL
PER LA DEFINIZIONE DEL PROGRAMMA DI
PREVENZIONE NEI LUOGHI DI LAVORO
E DI VITA

27 febbraio 1989

1. - L'approccio al problema della salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro e di vita e le connesse problematiche.

Per inquadrare correttamente i problemi riguardanti la prevenzione delle malattie e degli infortuni nei luoghi di lavoro e di vita è necessario tener conto delle modificazioni strutturali (e quindi delle mutate esigenze) delle attività produttive in campo nazionale ed europeo, tenendo conto della prospettiva del mercato unico del 1992.

Tale processo di trasformazione, tuttora in atto, che ha pure modificato sostanzialmente il concetto di rischio, ha le seguenti connotazioni:

- # la dimensione interfattoriale del rischio negli ambienti di lavoro e fra questi e gli ambienti e di vita;
- # l'insorgenza di nuovi rischi legati all'automazione e all'uso delle nuove tecnologie, alla proliferazione rapida e incontrollata di nuovi composti chimici di cui non si conoscono gli effetti sull'uomo e sull'ambiente;
- # l'incremento di malattie cosiddette "psicosomatiche"

derivanti dalle modificazioni delle tecnologie, dall'organizzazione e dai carichi di lavoro, dalle conseguenti modificazioni nelle relazioni interpersonali e gerarchiche, non ultimo, dall'incertezza sul futuro occupazionale;

- # l'aumento della difficoltà di gestione e controllo nelle attività di prevenzione a causa della diffusione del decentramento dell'impresa e del fenomeno degli appalti e sub-appalti.

Tali trasformazioni investono tutti i settori di lavoro: l'industria, i servizi, l'agricoltura e la pubblica amministrazione.

La gravità complessiva delle situazioni di nocività e di danno è legata anche alla mancanza di attuazione del sistema prevenzionale previsto nella legge di Riforma Sanitaria, e ciò perché la logica della prevenzione con il suo carattere di predittività non è stata metodologicamente presente nelle procedure di ricerca, di sperimentazione, di progettazione e di installazione degli impianti e dei cicli produttivi.

A dieci anni dalla legge di Riforma Sanitaria non esiste una globale strategia di indirizzo e programmazione della prevenzione nel Paese; e mancano gli strumenti operativi, sia a livello nazionale che nel territorio, finalizzati alla conoscenza, al controllo e alla prevenzione.

In particolare a livello centrale, sono assenti politiche normative (campo nel quale invece si va sviluppando l'intervento della Comunità Europea) mentre si registra l'incertezza dei riferimenti soprattutto nel settore della vigilanza e quindi delle funzioni ispettive.

Presso il Ministero della Sanità manca una direzione specifica per l'igiene e la sicurezza del lavoro; l'ISPESL è immobilizzato e pressoché assente nella guida della consulenza e della ricerca delle strutture territoriali: i servizi di prevenzione e igiene e sicurezza nelle USL e i Presidi Multizonali, o non esistono oppure nelle poche regioni dove esistono sono sottodimensionati sia numericamente che per professionalità; non è stato ancora predisposto il sistema informativo nazionale in grado di indicare la scala di priorità su cui orientare le scelte di governo, di programmazione e di indirizzo degli interventi.

Da questo quadro poco favorevole, si salvano alcune significative realtà dove le attività sono dovute alla

tenacia e volontà di alcuni Servizi e governi locali dislocati in alcune regioni o zone del centro nord: qui i risultati raggiunti hanno dimostrato, che laddove la Riforma Sanitaria è stata attuata, la prevenzione è diventata realtà. E' grazie a queste sparse realizzazioni che, nonostante tutto, si è proceduto nella sperimentazione di modelli operativi efficaci.

Di contro a questa realtà, si vanno verificando ritorni al passato, soluzioni privatistiche e tentativi di forme distorte di ricentralizzazione delle funzioni, che sono la direzione opposta rispetto alle strategie di decentramento e partecipazione.

L'insieme della situazione della prevenzione è oggi in Italia in condizioni tali da richiedere un intervento ed una rivisitazione complessiva in termini di obiettivi e strategie: il punto di riferimento è costituito dal Mercato Unico Europeo, che entro il 1992 porterà l'Italia a confrontarsi con le politiche sociali dei Paesi Europei.

2. - Le interconnessioni tecnico politiche con il mercato unico europeo.

Il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali; l'igiene del lavoro rientrano negli obiettivi di cui agli artt. 100 e 118 A e B dell'Atto Unico Europeo. In esso è previsto che il concetto di ambiente di lavoro non deve essere limitato alla salute e sicurezza dei lavoratori, ma ampliato alle procedure e ai provvedimenti relativi all'ergonomia e all'ambiente inteso quale organizzazione sociale.

L'Atto Unico inoltre prevede l'elaborazione e definizione di normative che puntino alla realizzazione del mercato interno garantendo il contemporaneo progresso sociale.

A tal fine la Commissione CEE nel suo programma intende promuovere in tempi rapidi, un pacchetto di normative sulla base di tre strumenti:

- la armonizzazione nel progresso delle condizioni di tutela (art. 118 A);
- la possibilità per gli Stati membri di mantenere o di variare misure volte ad ottenere un maggior grado di protezione (art. 118 B; par. 3);

- le necessità di promuovere il dialogo fra le parti sociali, come uno degli obiettivi comunitari (art. 118 B).

Su questa base sono state varate importanti direttive che andranno recepite nel nostro ordinamento tenendo conto della specificità e del livello normativo e contrattuale del Paese.

Per la realizzazione del mercato interno sono in discussione molte normative di carattere generale che interessano la armonizzazione tecnica, e la normalizzazione, l'organizzazione della prevenzione, le misure minime di prevenzione per le piccole imprese e la progettazione ed uso in sicurezza di macchine ed impianti, ecc.. La scadenza del mercato unico; il nuovo approccio normativo e regolamentare; le normative tecniche che dovranno essere elaborate in funzione dei criteri di salute e sicurezza dei lavoratori, impongono un adeguamento del grado di partecipazione e di rappresentanza dello Stato in ambito europeo.

E' pertanto necessario:

- 1.- Il passaggio di tali competenze di raccordo europeo ed internazionale al Ministero della Sanità.

2.- L'armonizzazione delle normative italiane con le direttive europee, sulla base della massima sicurezza tecnicamente raggiungibile.

3.- La partecipazione istituzionale negli organi di normalizzazione europea CEN/CENELEC e presso il Comitato Permanente per la normalizzazione.

4.- La individuazione degli organismi nazionali pubblici autorizzati a rilasciare il marchio o certificato di conformità dei prodotti con le norme europee.

3. - Lo stato di attuazione delle strutture di Governo, di ricerca e di gestione della prevenzione a livello nazionale e nel territorio.

L'art. 59 della legge 833 che prevede il riordino del Ministero della Sanità per adeguarlo alle funzioni della riforma, non è stato ancora attuato.

Il Ministero, nella sua sede centrale, è quindi del tutto inadeguato per far fronte ai problemi di governo e di gestione riguardanti i vari aspetti in cui si articola il sistema della prevenzione.

Conseguentemente alcune funzioni di indirizzo, con relative competenze professionali, sono dislocate presso vari Ministeri in una linea di continuità con la situazione preriforma. Una coerente azione di governo della prevenzione richiede invece la costituzione di una apposita Direzione Generale che contenga tutte le funzioni prevenzionali, riguardanti gli ambienti di lavoro e di vita, e ciò anche in relazione alle attività normative che discendono dal livello europeo.

Anche a ragione di questa condizione generale, l'ISPeSL, preposto ad attività di ricerca e di normazione tecnica nel vasto campo prevenzionale, è in grosse

difficoltà nella risposta agli obiettivi previsti nella sua legge istitutiva.

Esso stenta a dispiegare in maniera coordinata le proprie potenzialità, anche perché il personale non è nelle condizioni di operare con pienezza di ruoli e di funzioni. Al disagio organizzativo che è anche conseguenza dei notevoli limiti del DPR 619 istitutivo dell'Istituto, si unisce la difficoltà all'espletamento di un ruolo attivo nel campo della formazione e della consulenza alle regioni e alle USL.

Non meno preoccupante è lo stato di attuazione dei servizi territoriali di tutela della salute nei luoghi di lavoro. Solo poche Regioni prevedono un ufficio specifico preposto alla tutela della salute nei luoghi di lavoro, con scarsità di personale, con una redistribuzione dello stesso molto disomogenea e concentrata in ogni caso nella fascia centro nord del paese.

In poche regioni, inoltre, si prevede una strutturazione autonoma dei servizi, mentre nelle altre dove essi sono previsti si connettono e sono subalterni alle strutture di Igiene Pubblica o ad altre strutture.

Per quanto attiene ai finanziamenti solo una parte di esse (Regioni) destina fondi specificamente indirizzati ai servizi di tutela della salute nei luoghi di lavoro. In ogni

caso esistono forti differenziazioni per quanto riguarda la loro presenza e la loro capacità funzionale fra nord e sud del paese, nonostante che i problemi di tutela della salute nei luoghi di lavoro e nel territorio si presentino nel meridione con aree a rischio intensivo.

Non esistendo inoltre un coordinamento istituzionale fra le Regioni, risultano difficili i trasferimenti di esperienze e quindi l'innesco di un processo di diffusività dei servizi nel territorio, anche se indispensabile in relazione alle modificazioni produttive e al nuovo carico derivante dall'applicazione delle direttive CEE (Seveso, Impatto Ambientale).

4. - Obiettivi da perseguire nel triennio e gli interventi da attuare.

4.1. - Realizzazione della rete dei servizi territoriali e dei presidi multizonali di prevenzione.

La creazione dei Servizi di prevenzione e dei Presidi multizonali rappresenta, secondo il modello previsto dalla Riforma, l'espressione di una articolazione funzionale della prevenzione nel territorio, attraverso cui è possibile l'osservazione diretta dei rischi e dei trends produttivi e, quindi, anche una razionale allocazione delle risorse in rapporto alla quantità e qualità degli interventi.

Ferciò un primo elemento strategico per la realizzazione di una rete efficiente è costituito dalla realizzazione effettiva della "autonomia tecnico-funzionale" dei Servizi prevista dalla Legge di Riforma Sanitaria.

L'altro polo strategico è la questione delle risorse: come base minima indispensabile dell'attività di prevenzione va raggiunto uno standard di personale e attrezzature, basato sulla delibera CIFE 1984 e comunque tale da garantire un intervento congruo alle esigenze di qualità e tipologia dei rischi.

4.1.bis - Si ritiene pertanto di dover procedere alla costituzione - nelle USL in cui, secondo i criteri stabiliti dalle Regioni, si renda necessario - di una struttura organizzativa preposta alla funzione di controllo delle condizioni di lavoro e dell'ambiente, dotata di personale professionalmente adeguato, collegato funzionalmente con i PMF e con il personale dei servizi territoriali per fini di prevenzione e di educazione sanitaria.

Si ritengono contestualmente necessari: la rete dei PMF, funzionalmente e territorialmente articolata in rapporto alle specifiche esigenze regionali, dotata di personale aggiornato e di attrezzature adeguate:

l'effettuazione di attività di controllo correlate all'entità dei fattori da sorvegliare e alla quantità dei fattori impiegati;

l'incremento dei rapporti di collaborazione e di connessione tecnico-scientifica con l'ISS e con l'ISPeSL;

la produzione di mappe di rischio, quanto meno riferite ai principali fattori di inquinamento e di rischio ambientale;

lo svolgimento di iniziative di educazione sanitaria sui temi della prevenzione primaria e finalizzata al

cambiamento delle condizioni di lavoro con la modifica degli stili di vita e dei comportamenti in questo campo;

la pubblicazione sistematica e periodica di informazioni sulle iniziative assunte, sulle indagini compiute e sui risultati ottenuti;

la formulazione, nelle Relazioni sullo stato sanitario dell'ambito territoriale di riferimento (USL e Regioni), del bilancio degli effetti indotti, sulla situazione della prevenzione ambientale iniziale, dalle iniziative assunte nel corso del triennio, in attuazione del presente programma.

Le altre condizioni base per il funzionamento dei Servizi sono:

- la strutturazione tecnica e funzionale del sistema informativo;
- il rafforzamento della funzione ispettiva;
- la previsione di iniziative di formazione mirate per gli operatori dei Servizi;
- la strutturazione tecnica e funzionale a livello regionale (Centri di documentazione, piani formativi, piani valutativi) con un esercizio reale delle funzioni di coordinamento e indirizzo.

4.2. - Strutture di governo e di coordinamento regionali.

Date le funzioni e i ruoli istituzionali delle Regioni, esse costituiscono uno snodo fondamentale nella rete nazionale attuativa dei vari aspetti di cui si compone il P.S.N.. E' indispensabile a questo livello costituire i capisaldi di governo e coordinamento degli obiettivi, delle funzioni, delle attività di prevenzione in stretta connessione per un verso con le strutture istituzionali nazionali e per altro verso con le esigenze peculiari dei territori di loro competenza. Considerata la complessità del sistema prevenzione, occorre istituire a livello regionale, nelle regioni che non vi hanno provveduto, un ufficio specifico per la tutela della salute nei luoghi di lavoro articolato per sezioni fra loro coordinate e con funzioni di programmazione e di gestione delle attività prevenzionali partendo dall'attuazione dei servizi territoriali fino a quella di programmi mirati di prevenzione, che tengano conto dell'efficienza ed efficacia degli interventi delle strutture e degli operatori.

4.3. - Strutture di governo e di coordinamento nazionale.

Al fine di dare attuazione ai contenuti della riforma, si rende necessario porre in atto una ridefinizione dell'assetto istituzionale della organizzazione centrale preposta alla prevenzione. Si rende pertanto necessaria la definizione di una sede univoca di governo e di indirizzo delle politiche e delle linee programmatiche dello Stato in materia di prevenzione igiene e sicurezza di lavoro.

In considerazione delle nuove emergenze in campo ambientale, parte di queste derivanti dalla attuale configurazione degli assetti industriali e produttivi, con danni inestimabili alla salute dei lavoratori, delle popolazioni e dell'ambiente, si ritiene imprescindibile procedere alla configurazione di sedi stabili di coordinamento e raccordo con le altre amministrazioni e gli Organi tecnici interessati ai vari livelli. Ciò con l'obiettivo di garantire una maggiore efficacia ed efficienza degli interventi e la migliore utilizzazione delle risorse e delle strutture.

Su questa base pertanto si procederà:

- a) alla ridefinizione e al riordino presso il Ministero della Sanità dei ruoli, delle funzioni, delle competenze.

della prevenzione oggi delegate a più ministeri al fine di sciogliere le contrapposizioni e sovrapposizioni di ruoli ancora esistenti, ciò in funzione dei compiti di indirizzo e normazione per la prevenzione, igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro e difesa ambientale e di coordinamento degli impegni in ambito europeo:

b) alla creazione presso il Ministero della Sanità di una Direzione generale per la prevenzione igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro, che acquisisca le competenze che per legge sono proprie al Ministero e che operi in sinergia con l'attuale Direzione generale dei Servizi di Igiene Pubblica e con gli altri Ministeri competenti in materia ambientale;

c) all'istituzione di un Segretariato nazionale presso il Ministero della Sanità per il coordinamento delle politiche di prevenzione igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro e per la consultazione delle parti sociali. A quest'ultimo fine si deve istituire un Comitato permanente di consultazione delle parti sociali;

d) all'estensione ai livelli regionali e locali dei medesimi

obiettivi di coordinamento delle competenze e di creazione di sedi stabili di consultazione delle parti sociali;

e) alla costituzione presso il SIS di un sistema informativo nazionale sui rischi e i danni da lavoro di cui ai punti successivi;

f) affinché le regioni possano espletare meglio il loro ruolo occorre promuovere occasioni di coordinamento tra le esperienze previste nelle diverse regioni.

4.4. - Attivazione dei sistemi informativi.

1.- La formazione degli operatori

Nell'ambito formativo il Ministero della Sanità deve rafforzare un ruolo attivo di promozione e coordinamento studiando con le Regioni, l'ISPeSL, l'ISS i campi nei quali le attività di formazione devono svolgere un ruolo prioritario ed efficace con l'ottica di unificare linguaggi e metodologie di approccio degli operatori ai problemi della prevenzione.

Si tratta di definire una rete di referenti formativi ai livelli territoriali (es.: università, cliniche del lavoro, ecc.) affinché vengano messe in campo tutte le risorse indispensabili a preparare operatori della prevenzione in grado di stabilire approcci efficaci e con ottiche interdisciplinari nei campi di attività in cui operano.

In questo quadro è da definire rispettivamente il ruolo dell'ISS e dell'ISPeSL che nei campi disciplinari di loro competenza devono avere le risorse necessarie per produrre attività formative autonome oppure integrative rispetto a quelle espletate eventualmente dalle istituzioni universitarie ed altri enti di ricerca operanti nel territorio.

2.- La formazione dei lavoratori

I servizi territoriali di tutela della salute nei luoghi di lavoro e nel territorio, sulla base dei piani mirati di prevenzione correlati ai comparti produttivi, possono attivare convenzioni per la formazione dei lavoratori, eventualmente utilizzando istituzioni ed enti di ricerca operanti nello stesso territorio e i cui costi sono a carico delle imprese così come previsto dalle norme e dai contratti.

4.5. - Attivazione del sistema informativo.

4.5.1. - Sistema informativo nei luoghi di lavoro

Si definirà un modello base a moduli flessibili, in grado di adattarsi a una pluralità di situazioni; al cui interno si dovrà definire:

a) la scheda di notifica delle attività in cui sono raccolte tutte le informazioni inerenti il ciclo produttivo (tipologia, tecnologia, materiali, ecc.);

b) il registro dei dati ambientali è strutturato in modo tale da mantenere le informazioni relative a:

1. i fattori di rischio e la loro distribuzione
2. la identificazione delle mansioni correlate ai fattori di rischio
3. i risultati dei rilievi ambientali effettuati
4. la valutazione dei livelli di esposizione

c) il registro dei dati biostatistici in cui sono indicati:

1. il programma degli accertamenti sanitari e i

conseguenti risultati

2. dati statistici sugli infortuni e sulla loro tipologia
3. dati statistici sulle malattie professionali.

d) gli strumenti informativi individuali quali la scheda sanitaria ed il libretto di rischio.

La sintesi di tali dati verrà periodicamente trasmessa dalle aziende alle rappresentanze sindacali aziendali e al servizio USL per la predisposizione di piani circostanziati di intervento da concordare con le parti sociali.

4.5.2. - Sistema informativo nel territorio ed interconnessioni relative

Compito centrale del sistema informativo è quello di essere strumento aggiornato e flessibile per:

- 1.- la conoscenza in continuo dell'area di pertinenza
- 2.- promuovere iniziative di ricerca per la individuazione

di fattori di rischio;

mettere in grado le strutture di prevenzione delle USL e dei PMP di svolgere indagini epidemiologiche direttamente o mediante ricorso alla consulenza dei PMP;

la raccolta delle informazioni relative ai problemi di impatto ambientale derivanti dalle attività produttive e correlate con i dati del territorio;

permettere una appropriata programmazione delle attività e rendere fruibili le informazioni.

3.- la successiva programmazione degli interventi di competenza dei servizi delle USL e dei PMP, degli osservatori epidemiologici in funzione della gravità e della diffusione dei rischi, per l'esercizio in forma programmata e sistematica, le attività di vigilanza, l'identificazione, controllo e rimozione dei rischi.

A tal fine si dovrà mettere a punto un sistema informativo che abbia al suo interno le informazioni provenienti da:

a) Archivio attività produttive: (la struttura dell'azienda, sostanze utilizzate, prodotti e ciclo, rischi,

qualità degli impianti di abbattimento (aria e acqua), accertamenti sanitari preventivi e periodici, ecc.)

b) situazione infortuni e malattie professionali.

c) mappatura dei rischi, i relativi profili di rischio per lavorazioni o comparto integrate da quelli relativi agli ambienti di vita

d) interventi in singoli luoghi di lavoro eseguiti nell'ambito o di piani mirati di comparto, o per singolo rischio (informazioni sui cicli produttivi, prodotti chimici, fattori di rischio organizzazioni del lavoro...).

- Interventi di vigilanza con i relativi risultati e le prescrizioni
- Attività di controllo sui nuovi insediamenti produttivi
- Formazione e informazione ed educazione alla salute e sicurezza
- Le informazioni di cui al DFCM 9.1.1986 relativo alle fun-

zioni dell'INAIL

- Archivio delle bonifiche, finalizzato alla ottimizzazione dei tempi e dei costi degli interventi

- Il censimento sui rifiuti industriali prodotti

- I dati sulle emissioni ed effluenti.

4.5.3. - SISTEMA INFORMATIVO NAZIONALE

- Si procederà al coordinamento con tutte le strutture e banche dati di altre amministrazioni (Ministero dell'ambiente - industria - agricoltura, ecc.) e con gli enti ed organismi che per compito istituzionale si occupano di tutela della salute, ricerca, condizioni ambientali, ecc. (ISPeSL, ISS, ECDIN, INAIL, ISTAT, ecc.).

Diò al fine di coordinare i dati e le informazioni anche inerenti:

- il censimento delle attività sottoposte a notifica e dichiarazione per i rischi di incidente rilevante.
- Il censimento dei rifiuti industriali.
- I dati di sintesi derivati dalle mappature di rischio delle attività produttive ed ambientali di comparto e d'area
- le aree dichiarate ad alto rischio ambientale.
- Il registro delle sostanze.

- Le malattie professionali e gli infortuni.

- L'osservatorio nazionale sull'artigianato previsto dalla legge quadro.

- I dati raccolti a livello internazionale e comunitario.

- I dati inerenti lo stato dei servizi e livello territoriale, regionale - il numero degli interventi - la professionalità presente, ecc..

- I dati inerenti le tipologie delle bonifiche effettuate.

Ciò al fine di definire le priorità nazionali, regionali e settoriali o per aree problematiche di intervento, le risorse finanziarie professionali e tecniche da destinarsi.

4.6. - Ambiti prioritari di intervento.**4.6.1. - Rischi di incidente rilevante**

Il recepimento della direttiva n. 82/501/CEE del giugno 1982 attraverso il DPR 175 - rappresenta un importante passo in avanti nell'adeguamento della normativa italiana con quella europea.

Per l'attivazione dei compiti previsti nelle norme ovvero per la prevenzione degli incidenti rilevanti che potrebbero essere causati da determinate attività industriali e la limitazione delle conseguenze per l'uomo e per l'ambiente si dovrà procedere:

1.- al superamento di alcuni limiti intrinseci dovuti alle indicazioni presenti nella legge delega prevedendo:

a) l'istituzione di un segretariato interministeriale con compiti di coordinamento delle funzioni e delle competenze delle autorità competenti

b) il potenziamento degli organi tecnici della istruttoria e delle strutture periferiche del Servizio Sanitario Nazionale

c) una adeguata procedura per l'informazione delle popolazioni

d) una consultazione delle parti sociali nella fase istruttoria e a livello regionale

e) la definizione in tempi certi delle norme generali di sicurezza previste dall'art. 12.

Per il livello territoriale si procederà:

a) alla definizione delle procedure per la redazione di piani di emergenza territoriale, nonché, alla predisposizione delle attrezzature e del personale necessario

b) alla definizione dei contenuti dell'informazione delle popolazioni e di lavoratori interessati

c) alla costituzione di sedi e procedure per il coordinamento delle attività previste a livello regionale e dei soggetti coinvolti, ed il confronto con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali al fine di contribuire alla corretta impostazione e attuazione delle attività all'interno delle imprese

d) formazioni di quadri e lavoratori sui contenuti della legge, sugli strumenti di controllo, sui piani di emergenza.

4.6.2. - Cancerogeni professionali

Occasione di prevenzione mirata e relativamente circoscritta è data dall'intervento sui cancerogeni professionali. La loro individuazione certa consente infatti di intervenire su una parte di popolazione sicuramente esposta, che aggrava con l'esposizione professionale una possibile più disomogenea esposizione ambientale.

A prescindere dagli interventi di tipo tecnologico e relativi a scelte di mercato, il complesso delle strutture sanitarie volte alla prevenzione dovrà agire:

- 1 - sull'informazione e i sistemi informativi
- 2 - sul supporto alla formazione
- 3 - sulla vigilanza collegata alla notifica dei tipi di lavorazione.

1.- Occorre sostenere e rendere maggiormente fruibile da parte delle strutture interessate l'accesso a due sistemi informativi centralizzati, il Laboratorio di Tossicologia Applicata presso l'Istituto Superiore di sanità, e la Commissione Consultiva Tossicologica Nazionale (CCTN), con medesimo riferimento.

I registri dei casi di cancro vanno istituiti presso tutte le strutture ospedaliere e medico-legali decentrate, ed opportuni protocolli devono consentire l'aggiornamento continuo dei decessi per il monitoraggio di popolazioni sul territorio, anche in relazione a particolari vocazioni produttive (es.: zone della concia; tintostamperie).

2.- La formazione del personale (operatori della prevenzione) avrà il doppio ruolo - di costituire valido supporto culturale alla specializzazione operativa (medica, clinica, tecnologica, sociosanitaria) del singolo; - di consentire attività formativo/informativa diretta alle popolazioni a rischio, secondo una programmazione mirata (v. anche punto 1).

3.- Il sistema della notifica delle sostanze che afferisce al Laboratorio di Tossicologia Applicata dell'Istituto Superiore di Sanità va reso operante senza prevedere deroghe per le lavorazioni con agenti cancerogeni.

Il Laboratorio si attiverà gradualmente a partire dalle sostanze cancerogene notificate e sospette tali, anche con il contributo della CCTN per comunicare alle strutture interessate territoriali del Servizio Sanitario Nazionale

quali sono le Aziende da sottoporre a controllo (tecnologico e sanitario) in tal senso.

Tale monitoraggio avverrà sulla base delle competenze conferite ai sensi degli artt. 21 e 24 della legge 833/1978 e 48 del DPR 303/1956.

I livelli regionali del Servizio Sanitario Nazionale dovranno stabilire e varare propri piani di comparto per l'intervento sulla cancerogenesi professionale, corredati da mappe oncologiche.

I piani attuativi dovranno essere verificati con l'apporto dei Servizi delle USL interessate all'intervento e dei PMF.

4.6.3. - Sinergismo tra rischi nei luoghi di lavoro e nel territorio.

E' indispensabile procedere ad un collegamento operativo tra gli interventi sulla nocività nei luoghi di lavoro e la nocività ambientale a tutti i livelli. Si deve stabilire un collegamento tra Servizi di Igiene Pubblica e i Servizi di Prevenzione delle USL soprattutto per quanto riguarda la messa a punto di un Sistema Informativo che

renda possibile una interpretazione dei dati sull'impatto ambientale in sinergia con quelli sui rischi negli ambienti di lavoro ai fini della programmazione territoriale, regionale e nazionale.

4.6.4. - Rischi da innovazioni tecnologiche

Nel vasto campo delle innovazioni tecnologiche il rischio può presentarsi sotto vari aspetti. Le cui caratteristiche generali possono così sintetizzarsi:

1.- Rischi nell'ambito dei rapporti uomo/macchina/ambiente connessi al modo di progettazione della macchina, del posto di lavoro, al modello organizzativo esistente, all'ambiente sociale ed igienico in cui si svolge il lavoro;

2.- Rischi connessi all'esposizione ad agenti chimici (o a loro miscugli), fisici, biologici di cui non si conoscono gli effetti sull'uomo e/o sull'ambiente;

3.- Rischi connessi alle modalità d'uso di nuovi materiali dei quali non si conoscono gli effetti sull'uomo e sull'ambiente.

Le possibilità di conoscenza degli effetti sono connesse all'accesso, da parte delle istituzioni e dei lavoratori, alle informazioni necessarie ad individuare gli agenti di nocività esistenti nei luoghi di lavoro affinché siano oggetto di valutazione scientifica.

A tal fine devono avere un ruolo fondamentale il Laboratorio di Tossicologia Applicata dell'ISS, la Commissione Tossicologica nazionale del Ministero della Sanità, l'ISFeSL, nella messa a disposizione delle conoscenze e delle procedure per accedervi così come previsto al punto 4.6.2..

In questo ambito sono da prevedersi piani di ricerca mirati di laboratorio, epidemiologici, affinché si approfondisca la conoscenza degli agenti di nocività e dei loro effetti sull'uomo e sull'ambiente, ed affinché si possa provvedere alla loro rimozione e/o sostituzione nei casi in cui si renda necessario.

4.6.5. - Piccola industria e artigianato.

L'articolo 118 A dell'Atto Unico Europeo prevede la definizione di prescrizioni minime applicabili progressivamente per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori attraverso direttive che garantiscano lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

Le disposizioni contenute nell'Atto Unico prevedono il giusto equilibrio fra lo sviluppo e la crescita della PMI e la creazione di un zoccolo sociale comune che tuteli la salute dei lavoratori nelle piccole imprese, su cui è già in programma una direttiva CEE.

Seppure con le spiegabili difficoltà nel reperimento di dati certi risulta in questo settore un numero di infortuni che è per alcune categorie, superiore o uguale a quello dell'industria, con la peculiarità che sussiste una maggior esposizione al rischio tra i titolari dell'impresa e gli addetti.

L'interesse peculiare da parte dell'artigiano e della piccola impresa è quello di acquisire, attraverso percorsi formativi/informativi adeguati, la simultanea soluzione a problemi di prevenzione delle tecnopatie e di competitività economica sul mercato.

In questo ambito, compito delle regioni e delle USL dove è presente il fenomeno della piccola impresa e dell'artigianato, è di attivare programmi e metodiche di intervento nei luoghi di lavoro e di informazione e formazione degli addetti sui rischi principali e sulle misure e cautele da adottarsi.

Anche in questo settore è imprescindibile il collegamento con le associazioni artigiane e della piccola impresa e con le organizzazioni dei lavoratori.

A questo scopo si rende necessario il consolidamento su tutto il territorio di forme consorziali di imprese a livello regionale per la gestione di interventi di prevenzione e di bonifica.

Proposte di CGIL - CISL - UIL (19 luglio 1989)

I DATI SUGLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI

L'unica fonte di dati relativa al "fenomeno" degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali è l'INAIL, l'Istituto che gestisce la relativa assicurazione obbligatoria e al quale per legge i datori di lavoro sono tenuti a inviare le denunce degli eventi ai fini dell'indennizzo del lavoratore che ha subito il danno.

L'INAIL pubblica i dati, che raccoglie ed elabora in base alle denunce, con molto ritardo rispetto all'anno di avvenimento dell'infortunio e della malattia professionale: cosicché a tutt'oggi (luglio 1989) gli ultimi dati disponibili completi (casi avvenuti nell'anno e denunciati fino a tutto l'anno successivo) sono quelli relativi al 1983 e quelli, ancora incompleti (avvenuti e denunciati nello stesso anno), del 1984, riportati nella pubblicazione ufficiale "Notiziario Statistico INAIL" n. 4/1984. I dati appartenenti a questa tipologia vengono denominati "dati per competenza".

Dati più recenti si hanno solo se si fa riferimento alle denunce presentate all'Istituto assicuratore in ciascun anno di "esercizio", indipendentemente da quello in cui si è verificato l'evento: informazioni queste, quindi, di carattere amministrativo, pubblicate insieme con quelle relative ai casi "definiti" nel medesimo esercizio, cioè per i quali è stato riconosciuto o meno l'indennizzo, nei Bilanci consuntivi INAIL, approvati dopo sette-otto mesi la chiusura dell'esercizio e pubblicati dopo oltre un anno (attualmente è in fase di approvazione il bilancio 1988 e si conoscono da pochi mesi i dati ufficiali del consuntivo 1987, peraltro provvisori). I dati denunciati e definiti in un anno di attività dell'Istituto, indipendentemente da quello dell'evento, vengono chiamati "dati per esercizio".

Nei Bilanci, inoltre, tali dati non vengono presentati nelle usuali disaggregazioni produttive e territoriali né articolati secondo diversi indicatori in modo più o meno esteso, così come vien fatto, almeno per gli infortuni, nel "Notiziario Statistico", poiché vengono pubblicati solo i dati nazionali nelle due grandi distinzioni dell'industria e dell'agricoltura, più quella della "gestione per conto dello Stato", di consistenza assai esigua.

Per questi motivi anche il parametro di riferimento relativo all'esposizione al rischio - le "ore lavorate" - che è stato da pochi anni adottato dall'INAIL, in ottemperanza ad una presante indicazione emanata in tal senso dal BIT, è utilizzabile solo dal 1977 (primo anno per cui vengono forniti i dati sulle ore lavorate) al 1987, ultimo anno, questo, per il quale sono disponibili i dati completi riguardanti una "generazione" cronologicamente omogenea e pressoché completa di eventi, perché

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comprendente gli infortuni avvenuti e le malattie professionali manifestatesi nell'anno e denunciati fino a tutto l'anno successivo a quello dell'evento.

I dati qui riportati soffrono di questi limiti, di carattere strutturale, del sistema di elaborazione statistica dell'INAIL, finalizzato alle funzioni proprie di un ente di gestione di un'assicurazione, più che a quelle che potrebbero essere considerate idonee ad orientare un'attività di prevenzione. Quindi, le tavole che di seguito vengono presentate, pur intendendo dare un quadro sintetico dell'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali negli ultimi quindici anni, hanno anche lo scopo di mettere in evidenza le incongruenze e le contraddizioni dei dati attualmente disponibili sull'andamento degli infortuni e delle malattie professionali nel nostro Paese.

D'altronde non è superfluo ricordare che solo recentemente, anche se in modo del tutto insoddisfacente - come si vedrà - è stato affidato all'Inail il compito istituzionale di fornire dati utilizzabili anche per la prevenzione, mentre è rimasto sempre inattuato il dettato legislativo dell'art. 404 del DPR 547 del 1955, che affidava tale funzione all'Ispettorato del Lavoro, secondo i criteri da fissare da parte del Ministero del Lavoro. Né diversa sorte ha finora subito l'art. 27 della L. 833/78 per la parte riguardante gli strumenti informativi sui dati ambientali e biostatistici nei luoghi di lavoro.

I dati sui casi mortali

L'analisi dei dati sui casi mortali è particolarmente significativa, non solo perché ha come oggetto le conseguenze estreme dei rischi lavorativi, ma anche perché esemplifica in modo chiaro le difficoltà di lettura della realtà degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali attraverso le statistiche elaborate dall'Inail.

La Tav. 1 offre la serie "storica" dei casi mortali, sia per infortunio che per malattia professionale, avvenuti in ciascun anno e denunciati fino a tutto il successivo, verificatisi nel nostro Paese dal 1971 al 1984 nell'industria (compresi pochissimi casi afferenti ad alcune amministrazioni dello Stato) e nell'agricoltura. Dopo alcune oscillazioni, relative a quasi tutti gli anni Settanta, la tendenza alla diminuzione che appare al passaggio del decennio si mantiene costante negli anni successivi per tutti gli eventi considerati, sia nel settore industriale che in quello agricolo.

A determinare tale andamento discendente concorrono, a nostro avviso, due fattori convergenti: quello di un

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

miglioramento delle condizioni di lavoro, come risultato delle lotte dei lavoratori e del movimento sindacale per la difesa della salute e per la prevenzione - almeno nelle situazioni di più grave pericolosità e mancanza di sicurezza relativamente ai rischi d infortunio - e quello dell'effetto delle trasformazioni tecnologiche e dell'ammodernamento dell'apparato industriale in molte realtà produttive.

E' bene sottolineare che gli eventi mortali per le malattie professionali non hanno, evidentemente, lo stesso significato degli infortuni come riflesso immediato delle situazioni di rischio, poiché sono l'effetto di esposizioni pregresse, spesso lontane nel tempo e già presumibilmente modificate al momento della manifestazione della malattia e del conseguente decesso. Ciò vale particolarmente per i casi mortali di silicosi e asbestosi, che, come si vedrà meglio appresso, se valutati attraverso il numero risultante dai casi "avvenuti in ciascun anno e denunciati entro il successivo", non danno la misura della loro reale consistenza, poiché tali casi riguardano quelli per i quali è stata fatta la denuncia della malattia in termini temporali vicini alla morte del lavoratore.

Come si è detto, i dati relativi ai casi avvenuti annualmente, elaborati in base alle denunce pervenute fino a tutto l'anno successivo a quello dell'evento, sono tuttora fermi al 1983 (per il 1984 limitatamente a quelli denunciati entro lo stesso anno).

Se si vuole avere nozione dell'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali negli ultimi quattro - cinque anni, non resta che utilizzare le altre "categorie statistiche" dell'Inail: quelle dei casi "denunciati" e dei "definiti" in ciascun anno e che non coincidono pienamente, soprattutto questi ultimi, con l'anno in cui si verificano gli eventi, a causa dei tempi occorrenti per la trattazione amministrativa e/o legale delle pratiche, che sono notevolmente lunghi per le malattie professionali e per la silicosi e l'asbestosi, soprattutto nei casi mortali.

Nella Tav. 2 sono presentati i casi mortali secondo i riconoscimenti di rendita ai superstiti effettuati dall'Istituto assicuratore (casi "definiti con indennizzo per morte" in ciascun esercizio, indipendentemente dall'anno dell'evento) per le stesse disaggregazioni della Tav.1 e che sono disponibili, pur da diverse fonti, fino al 1988: questi dati, che per la loro natura amministrativa sono un indicatore dell'attività dell'Istituto assicuratore e non sono attribuibili ai rischi esistenti nel periodo annuale di riferimento, servono tuttavia a mettere in evidenza, meglio di quanto non facciano i dati "per competenza" precedentemente considerati, l'entità complessiva del numero di

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

casi mortali che si verificano in un certo arco di anni a causa del lavoro.

La Tav. 2 mostra, infatti, che il numero di lavoratori deceduti per causa da lavoro è più pesante di quello rilevabile dalla Tav. 1 (casi registrati dall'Inail come "avvenuti in ciascun anno"), in particolare a ragione dei casi mortali di silicosi e di asbestosi definiti con il riconoscimento dell'indennizzo. Non si tratta certo di considerare tali cifre come un effetto diretto delle situazioni di rischio esistenti nell'anno di definizione, ma non considerarle affatto equivarrebbe a negare le dimensioni reali del numero delle morti storicamente "prodotte" dal sistema industriale nel nostro paese.

Una spiegazione della discrepanza tra i due tipi di dati sopra considerati sta nel fatto che nel numero dei casi "definiti con indennizzo per morte" in ogni anno di esercizio Inail confluiscono, oltre ai casi avvenuti nell'anno di riferimento, anche quelli di tutti gli anni precedenti in quantità decrescente nel tempo. Dalla Tav. 3 si evince che per gli infortuni questo "fenomeno di trascinarsi" è di scarsa consistenza (1) (trascorso l'anno successivo a quello di avvenimento restano ancora da definire il 2,6% degli infortuni denunciati fino a quel momento per gli anni '82 e '83), mentre per le malattie professionali e, ancor più, per la silicosi e l'asbestosi le percentuali dei casi ancora da definire sono 10-12 volte quella degli infortuni. Cosicché, in ogni esercizio, "l'arretrato" accumulatosi di casi ancora da definire avvenuti in anni precedenti è rappresentato notevolmente dalle malattie professionali e soprattutto dalle silicosi e asbestosi. Questo "effetto accumulo" si trasferisce probabilmente anche nel numero di casi mortali definiti con indennizzo che risultano nei dati annuali di esercizio per le malattie professionali e in special modo per la silicosi e l'asbestosi.

Per tali motivi, tornando alla Tav. 2, il numero complessivo dei casi mortali definiti con indennizzo è sempre superiore, per gli anni considerati, a quello dei casi avvenuti in ciascun anno riportati nella Tav. 1.

Dalla Tav. 2 si rileva, inoltre, un andamento nel complesso decrescente dei riconoscimenti di indennizzo per morte negli anni dal 1974 al 1983, parallelo - anche se di consistenza maggiore, come s'è visto - a quello dei dati esaminati "per competenza" (Tav. 1), mentre per gli anni più recenti la tendenza si inverte: dal 1984 si registra infatti una nuova ascesa, che riguarda non solo i casi mortali indennizzati per malattia professionale e silicosi/asbestosi, ma anche per infortuni industriali nel 1985, per quelli agricoli nel 1984 e 1985 e per tutti i tipi di evento

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nel 1988, in aumento sia rispetto all'anno precedente sia sul 1986, particolarmente per silicosi e asbestosi.

Benché un tale incremento riguarda i casi indennizzati per morte nell'anno di esercizio, indipendentemente da quello dell'evento, e può quindi essere indicativo solo di una maggiore efficienza dell'Istituto assicuratore nella trattazione delle pratiche arretrate, occorre attendere che siano resi noti i dati "per competenza" per poter confermare questa interpretazione, tenendo conto del fatto che anche le denunce negli ultimi anni di esercizio sono in aumento sia nell'industria (Tav.6) che nell'agricoltura (Tav.10).

Sempre nella Tav.2, il dato del 1988 merita una sottolineatura. Come prima accennato, i dati "per esercizio" sono gli unici a disposizione attinenti agli ultimi anni ed è sempre accaduto che sono stati resi noti solo quando, approvato il bilancio consuntivo, l'Inail provvede alla sua pubblicazione. Quest'anno, per la prima volta, in occasione di una conferenza stampa del Presidente dell'Istituto (15.3.89), i dati dell'esercizio precedente a quello in corso sono stati divulgati prima dell'approvazione del bilancio consuntivo in una tabella relativa agli anni 1987-1988. Successivamente, in un'altra conferenza stampa (19.6.89) la stessa tabella è stata ripresentata con delle modificazioni, peraltro lievi, rispetto alla precedente. Così, nella Tav.2, abbiamo riportato i dati di esercizio per i casi mortali definiti nel 1988 secondo le due versioni citate e che differiscono in totale di 43 casi (28 infortuni nell'industria, 10 silicosi/asbestosi e 5 infortuni agricoli), per cui si hanno **3.026 casi mortali definiti con indennizzo nella tabella distribuita nella prima conferenza stampa e 2.983 nella seconda.**

Inoltre, ed è questo l'aspetto più preoccupante dal punto di vista dell'affidabilità dei dati Inail, le due tabelle in questione per gli anni precedenti al 1988 riportano delle cifre contrastanti con quelle già a suo tempo pubblicate nei bilanci consuntivi approvati dal consiglio di amministrazione dell'Istituto, in particolar modo per quanto riguarda i casi mortali definiti con indennizzo per silicosi e asbestosi, come si può constatare dalla Tav.4.

Quale delle tre fonti è degna di considerazione? Se fosse l'ultima in ordine di tempo, sarebbe stato corretto che l'Inail avesse avvertito che tali dati dovessero essere considerati sostitutivi dei precedenti, in special modo di quelli ufficiali pubblicati nei bilanci.

E' stato, ad esempio, un accorgimento tecnico-statistico adottato solo in questi ultimi tempi dall'INAIL ad aver messo in evidenza un così elevato numero di casi mortali definiti con

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

indennizzo per silicosi e asbestosi (980 o 990 casi nell'esercizio 1988, secondo le due versioni citate), fenomeno già esistente, ma confuso e/o nascosto dietro altre classificazioni (probabilmente dovuto al fatto che per la prima volta sono stati inclusi nel conteggio dei casi mortali i lavoratori già titolari di rendita che sono deceduti a causa della malattia)?

Il problema di fondo è che solo ultimamente l'Inail, avviando il processo di informatizzazione delle procedure di trattazione delle pratiche (denominato NSI, Nuovo Sistema Informativo), sta realizzando la raccolta automatizzata dei dati e riordinando anche il sistema di elaborazione centrale (sistema CIDI, Centro Informatico Documentazione Infortuni), per cui è probabile che, nell'attuale fase di transizione al NSI, nuove procedure e nuovi criteri di calcolo, applicati ai dati raccolti negli anni precedenti secondo diverse modalità, esprimano dei risultati non coerenti con le elaborazioni finora effettuate.

E' lecito comunque presumere che, purtroppo, i dati relativi ai casi mortali, pur pesantissimi, sono stati finora quasi certamente sottovalutati rispetto alla realtà, per almeno i seguenti motivi:

- l'INAIL ha registrato finora nel modulo cartaceo CIDI come casi mortali solo i decessi verificatisi entro il diciottesimo giorno da quello dell'evento. Gli altri, a meno che non si tratti di denunce presentate successivamente al decesso per infortunio o per malattia professionale, non sono più rintracciabili come tali: probabilmente confluiscono nel dato delle "rendite ai superstiti", ma se ne ricorre il diritto;

- così, se la morte del lavoratore avviene dopo che gli sia stata già riconosciuta una rendita per inabilità permanente, tale evento (molto frequente per gli inabili per silicosi e asbestosi) non è stato finora evidenziato nelle statistiche Inail;

- l'Inail ha fornito solo per gli anni 1971-1974 il numero dei casi mortali definiti senza indennizzo, che almeno per quegli anni (ma anche attualmente, secondo l'esperienza dei patronati sindacali) non appare certo poco consistente, come risulta dalla Tav. 5; in tali casi sono compresi non solo quelli che non sono stati riconosciuti come infortuni sul lavoro o malattie professionali, ma anche quelli che pur essendoli non hanno dato luogo alla costituzione di rendite ai superstiti per mancanza di aventi diritto: è così che tali casi mortali non compaiono nelle statistiche.

Nel primo mese del 1988, poi, ancora nel clima di commovente dolore che ha investito il Paese dopo la tragedia di Ravenna e gli altri

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gravi incidenti che la seguirono, e quindi in una situazione di maggiore attenzione ai problemi della sicurezza del lavoro, la stampa quotidiana rivelò, da fonti dell'INAIL officiose, ma attendibili, cifre sui casi mortali per gli anni '85 e '86 assolutamente più elevate di quelle ufficiali e che furono riprese anche dalle organizzazioni sindacali degli edili (Rassegna Sindacale n. 10 del 28.3.1988). Dall'Inail non si ebbe alcuna smentita.

Su questo dato fu avanzata anche un'interrogazione parlamentare al Ministro del Lavoro, che ottenne una risposta solo nell'agosto di quell'anno, del tutto evasiva sul punto, ma che in sostanza riconosceva la necessità di rivedere il sistema di rilevazione degli incidenti sul lavoro (Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, seduta del 10 agosto 1988, pag. 2184).

Il divario tra i dati ufficiali e quelli di quell'anonima fonte rimase così senza spiegazione. Il che lascia tuttavia presumere che all'interno dell'INAIL, a livello di elaborazione centralizzata dei flussi informativi provenienti dalle sedi periferiche, si instauri qualche meccanismo di filtrazione dei dati che può essere collegato con i criteri di esclusione dei casi sopra descritti.

L'andamento dell'industria

Nelle Tavole 6 e 7 è riportato l'andamento dei casi di infortunio e di m.p. nell'industria in cifre assolute, distinguendo, rispettivamente, per il periodo 1971 - 1983 (e 1984 dati provvisori), per il quale si dispongono dati completi dei casi avvenuti in ciascun anno, e per il periodo 1983 - 1988, per il quale invece sono resi noti solo i casi denunciati in ciascun esercizio (non appartenenti, quindi ad un unico anno di accadimento).

Dopo il calo costante del primo decennio considerato (Tav.6), dovuto alle medesime ragioni già enunciate per la Tav.1 e confermato dagli indici di frequenza e di gravità rispetto alle ore lavorate riportate per il periodo 1973-1983 nella Tav.8, anche dai dati della Tav.7 si rileva la ripresa in senso ascendente del numero dei casi denunciati negli ultimi anni per tutti gli eventi, particolarmente accentuato per le malattie professionali (da 40.990 del 1987 a 50.063 del 1988) e, in particolare, per i "mortali" nella categoria della "silicosi e asbestosi", che nel 1988 raddoppiano rispetto a quelli del 1987 (da 80 a 164 casi denunciati).

Insieme alla tendenza in aumento degli infortuni denunciati verificatisi in questi ultimi anni, deve essere sottolineato che

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

i dati relativi ai casi noti, perchè denunciati all'INAIL, non rappresentano in modo completo la realtà degli infortuni, per le seguenti ragioni:

1) la legge impone l'obbligo di denunciare all'INAIL solo gli infortuni con prognosi superiore a tre giorni da quello dell'evento. Alcune indagini hanno evidenziato che il numero dei cosiddetti "micro infortuni" è molto elevato: da 2 a 10 volte quello dei casi denunciati (2).

Ben si comprende come la mancata conoscenza di questo fenomeno escluda un'ampia parte di informazioni dalla possibilità di orientare gli interventi di prevenzione.

2) Il fenomeno dell'elusione dell'obbligo di denunciare gli infortuni è andato crescendo in questi ultimi anni, come si può dedurre dalle stime che vengono fatte delle dimensioni dell'economia sommersa, valutata attorno al 30% del PIL, che "sommerge" evidentemente anche gli infortuni sul lavoro; un altro indicatore di tale realtà è quello relativo alla presenza notevole nel nostro paese di lavoratori stranieri in condizioni di clandestinità; è sempre presente, infine, da parte anche delle aziende "in regola", come si è verificato nelle note vicende della FIAT, della Lancia etc., la tendenza a nascondere gli infortuni sotto la "specie" della malattia comune, con aggravio, tra l'altro, del Bilancio INPS.

Nella Tav. A viene riportata una graduatoria dei diversi settori industriali (l'INAIL pubblica nel Notiziario Statistico la distribuzione per otto grandi gruppi, più due voci relative ad attività lavorative "varie" e "indeterminate") a seconda della gravità delle conseguenze degli infortuni in relazione alle quote di "ore lavorate" in ciascun settore.

Da un punto di vista generale, una recente indagine (3), condotta attraverso la correlazione dei dati infortunistici con diversi indicatori socio-economici distribuiti su base territoriale, ha messo in evidenza per quanto attiene alla frequenza degli infortuni, il ruolo principale che spetta alle condizioni materiali di lavoro nelle fabbriche, confermando in tal senso quanto già acquisito da tempo dall'esperienza sindacale.

In particolare è stato evidenziato che:

1) gli infortuni crescono di frequenza con il diminuire della dimensione aziendale, a causa, con ogni probabilità, della difficoltà di attuare il controllo sindacale e degli Ispettorati del Lavoro e della USI in questa realtà; questo dato convalida le richieste delle proposte sindacali per un'estensione dei diritti stabiliti dalla L. 300/70 alle imprese che oggi ne sono escluse;

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2) la frequenza degli infortuni si accresce in modo più che proporzionale all'aumento dell'orario di lavoro;

3) a retribuzioni più elevate corrispondono mansioni che, a parità di altre condizioni, si concretizzano in un'esposizione crescente al rischio di infortunio;

4) a maggiore forza sindacale corrisponde un controllo sull'ambiente di lavoro da cui discende una minore probabilità di infortunio;

5) nelle aree a grado di sviluppo più elevato si registra una minore frequenza infortunistica, probabilmente dovuta sia a fattori strutturali che alla presenza territoriale di attività a basso rischio.

Per quanto riguarda la gravità, essa appare strettamente collegata alle differenze di carattere socio-economico tra Nord e Sud, per cui è stato messo in evidenza che:

- al Nord si infortunano più gravemente i lavoratori anziani, mentre al Sud accade l'opposto;

- i livelli salariali e le condizioni socio-sanitarie influenzano la gravità degli infortuni al Sud, mentre non incidono sulle gravità al Nord;

- la maggiore dimensione aziendale, che è significativa nel determinare livelli di minore gravità al Nord, risulta nel Meridione influente o addirittura più nociva della minore dimensione dell'impresa.

Le malattie professionali

Nella Tav. E viene fornito un quadro della distribuzione per graduatorie di settore delle più gravi e frequenti malattie professionali.

Una questione di grande rilievo attiene all'effettiva corrispondenza del numero dei casi noti di malattia professionale rispetto alla reale entità delle malattie causate dal lavoro.

Si può infatti affermare che le malattie professionali denunciate all'INAIL rappresentano soltanto la punta dell'iceberg rispetto alle dimensioni reali del fenomeno. Ciò perchè in un numero rilevante di casi le tecnopatie vengono erroneamente considerate "malattie comuni" e non sono nemmeno denunciate all'Istituto assicuratore.

È possibile avere un'indicazione indiretta della quantità delle malattie causate dal lavoro, ma non denunciate perchè non

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

messe in relazione a questa origine o perchè non ritenute indennizzabili, prendendo in considerazione il dato estremo rappresentato dai casi di cancro professionale. In Italia per gli anni '81 e '82 risultavano all'INAIL, fino a metà del 1987, solo 37 denunce relative a questa patologia, mentre, secondo le valutazioni epidemiologiche, degli oltre 130.000 morti per tumore che si verificano ogni anno in Italia, tra il 2 e il 10% sono da mettere in relazione con cause occupazionali (4)(5).

Un aspetto non secondario della problematica delle malattie professionali è poi costituito dalle prospettive aperte dalla sentenza 179/88 della Corte Costituzionale, che ha riconosciuto la possibilità di indennizzo di malattie professionali non elencate nelle tabelle di legge. In questi casi, tuttavia, spetta al lavoratore l'onere di dimostrare, con i mezzi ordinari di prova, il nesso causale che lega la malattia con il fattore patogeno lavorativo. E' evidente che ciò comporta la disponibilità di una documentazione riguardante l'esposizione al rischio che è oggi difficile da ottenere, non funzionando, nella maggioranza dei casi, alcun sistema di registrazione di dati e informazioni in materia.

Le possibilità, quindi, di sviluppare un sistema efficace per l'individuazione e la rilevazione dei casi di malattie professionali sono collegate alle prospettive di incremento del numero e delle attività dei Servizi delle USL per la tutela della salute nei luoghi di lavoro.

Agricoltura a rischio

Il numero degli infortuni in agricoltura è andato via via crescendo in questi ultimi anni (vedi Tavv. 9, 10 e 11). Ciò è in parte dovuto all'estensione ai lavoratori autonomi della tutela per inabilità temporanea a partire dal 1982, ma soprattutto è da imputare, come concordano tutte le analisi effettuate in materia, all'aumento del grado di meccanizzazione, non accompagnato da un rinnovamento adeguato del complesso delle macchine agricole. Il tasso di ricambio annuo è stato stimato pari ad appena il 3,5%, cosicché il parco delle macchine si rinnoverebbe circa ogni 30 anni, mentre l'utilizzazione ottimale di tali macchine viene valutata in misura inferiore ai 15 anni. Inoltre la grandissima maggioranza dei macchinari è priva degli accorgimenti di sicurezza (cabine di protezione per i trattori etc.) e ciò a causa sia del costo elevato di tali dispositivi sia perchè essi inducono condizioni di lavoro più gravose e sacrificate.

A tali fattori occorre aggiungere quelli legati all'invecchiamento e alla non adeguata qualificazione professionale della popolazione agricola.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per le malattie professionali è da sottolineare che, come per l'industria, il numero di quelle che pervengono alla denuncia all'INAIL rappresenta solo in parte la realtà delle patologie nel lavoro agricolo, anche perchè la tabella delle malattie indennizzabili in agricoltura non prevede quelle voci, che pur appartengono alla realtà dei rischi anche in questo settore (rumore, vibrazioni, agenti tossici, etc.), tenendo conto che la sentenza della Corte Costituzionale n. 179/88 che ha stabilito l'indennizzabilità anche di malattie non tabellate è troppo recente per avere prodotto effetti sulle statistiche ed è poi, come s'è visto, di non facile applicazione.

Le carenze del sistema statistico Inail

Già si è detto dei limiti di fondo del sistema statistico Inail: criteri e procedure di raccolta, di classificazione e di elaborazione dei dati funzionali alla gestione di un'assicurazione più che a quelli di un sistema informativo utilizzabile anche per la prevenzione e, comunque, il grande ritardo con cui vengono resi noti i dati completi e disaggregati sugli infortuni e le malattie professionali rispetto all'anno in cui si verificano.

È importante chiarire perchè questo problema non è stato risolto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 1986. Con questo provvedimento, infatti, dopo una lunga vicenda di incertezze e di trattative tra Ministero della sanità, regioni e Inail, venne stabilito che l'Istituto avrebbe dovuto fornire ogni sei mesi al servizio Sanitario Nazionale i flussi informativi in suo possesso sugli infortuni e le malattie professionali, ma con una procedura e con modalità che rendono in gran parte vana l'utilità di queste informazioni.

Basti considerare infatti che:

- l'Inail fornisce i dati su supporti magnetici al Ministero della sanità; questo distribuisce i nastri alle Regioni e le Regioni a loro volta alle USL;

- le informazioni che sono contenute nei nastri (riportate nella Tav. C) riguardano i casi "definiti" amministrativamente e non quelli accaduti nell'arco di tempo considerato, ma, soprattutto, l'anagrafe delle aziende non è incrociabile con quella dei lavoratori e le aziende stesse vengono fornite con l'indicazione della loro sede legale, che naturalmente è spesso diversa da quella dell'unità produttiva.

Ciò ha reso estremamente difficoltosa un'utilizzazione pratica dei flussi informativi Inail da parte di quei Servizi di

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tutela della salute nei luoghi di lavoro che, riuscendo nell'impresa di leggere i nastri Inail, hanno ottenuto indicatori di qualche rilievo per la loro attività (6).

Inoltre, mentre per gli infortuni si può giudicare abbastanza ampia la quantità dei dati raccolti ed elaborati dall'Inail e, una volta resa possibile la distribuzione a livello territoriale e per azienda, anche validi per orientare l'attività di prevenzione, per le malattie professionali i dati elaborati dall'Istituto assicuratore sono fortemente carenti.

Basti pensare che:

- le malattie professionali non sono fornite per i vari gruppi industriali nella loro distribuzione regionale e provinciale;
- manca qualsiasi notizia utile a discriminare all'interno di una voce tabellare di quali patologie si tratti (es. malattie da crampo: viene riportato il numero dei casi denunciati e definiti in totale senza un'elenco neanche delle principali nosologie riscontrate, come invece sarebbe utile per esempio per le neoplasie); eppure risulta che da vari anni l'Inail adotta anche la Classificazione analitica internazionale delle malattie nella codificazione delle malattie professionali secondo le voci della tabella;
- alcuni dei dati pubblicati lasciano francamente perplessi, come per esempio quando si legge che vengono indennizzati per morte 11 casi di ipoacusia da rumore nel 1983 e 20 casi nel 1984 (Tav. 18 del Notiziaro Statistico n.4/84);
- per l'agricoltura non sono riportati nemmeno i pochi dati che pur vengono forniti per le malattie professionali dell'industria.

Le possibili proposte per rendere utili i dati Inail

Il presupposto di fondo è che l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali gestita dall'Inail, per la sua obbligatorietà e per l'estensione che nel tempo è andata acquisendo, è un sistema generalizzato attraverso il quale, fatto salvo l'aspetto dell'elusione assicurativa, possono essere raccolte ed elaborate informazioni, relative sia ai rischi che ai danni, utili per orientare gli interventi di prevenzione. Inoltre non è da sottovalutare anche l'effetto benefico che potrebbe avere sulla crescita della sensibilità sociale al problema della sicurezza e della prevenzione una più

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ampia e puntuale informazione sulla realtà dei danni alla salute per causa da lavoro nel nostro Paese.

E' necessario tuttavia superare i limiti più volte qui evidenziati del sistema statistico Inail al fine di rendere leggibili, trasparenti e il più possibile corrispondenti alla realtà i dati sugli infortuni e le malattie causati dal lavoro che l'Istituto raccoglie nella sua attività istituzionale.

Si formulano a tale scopo, perciò, le seguenti ipotesi:

- riordino e riammodernamento del sistema statistico Inail, attraverso una revisione delle procedure e delle modalità di raccolta e di elaborazione dei dati oggi in funzione;

- messe a disposizione di tali dati, rispettando i tempi già stabiliti dal citato D.P.C.M. 9.1.86, a livello centrale, oltre che agli organi di Governo per la programmazione di politiche nazionali di prevenzione, anche alle organizzazioni sindacali dei lavoratori, e, a livello territoriale, alle Usl e ai loro Servizi, competenti per la tutela della salute nei luoghi di lavoro;

- a tale scopo è comunque necessario rivedere le procedure e le caratteristiche dei flussi informativi per cui è attualmente stabilito il passaggio Inail-Ministero-Regioni-Usl, attraverso l'acquisizione di un ruolo attivo da parte dell'ufficio competente del Ministero della sanità che renda disponibili programmi informatizzati di lettura dei nastri, una rapida disponibilità dei dati, l'incrociabilità tra l'anagrafe dei lavoratori e quelle delle aziende ecc.;

- è inoltre utile che Inail e Ministero della sanità promuovano l'estensione di un raccordo diretto tra sedi locali Inail e Servizi Usl, come già avviene proficuamente in alcune realtà (es. Usl n.25 del Veneto e corrispondente sede Inail e altre importanti realtà) al fine di permettere la segnalazione immediata degli infortuni sul lavoro al Servizio della Usl, almeno di quelli più gravi;

- verificare l'utilità e la fattibilità di rilevare ed elaborare le informazioni riguardanti i rischi, oggi contenute nelle "denunce dei lavori" presentate dai datori di lavoro all'Inail all'inizio e nel corso dell'attività e attualmente utilizzate solo per fissare il tasso di rischio aziendale al fine della misura del premio assicurativo; in ogni caso tali denunce andrebbero verificate anche dai Servizi delle Usl allo scopo di verificare la reale consistenza dei rischi dichiarati (non è possibile infatti avere due diverse mappature: quella ai fini assicurativi e quella ai fini prevenzion-ili).

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- prevedere, con un'appropriata modifica normativa (oggi possibile in modo rapido grazie alla cosiddetta "delegificazione"), che oltre all'obbligo per il datore di lavoro, anche il lavoratore possa effettuare la denuncia di infortunio e di malattia professionale, al fine di poter disporre di un'eventuale verifica immediata delle dichiarazioni dell'azienda;
- modificare di conseguenza anche la modulistica in materia, che oggi prevede paradossalmente che il datore di lavoro possa denunciarsi da sé, dal momento che gli viene chiesto di dichiarare, nel modulo della denuncia d'infortunio, se eventuali omissioni di misure di igiene e di sicurezza possano aver influito nella determinazione dell'evento e, in quella di malattia professionale, se il lavoratore ha utilizzato sostanze nocive;
- procedure che offrano maggior garanzia al lavoratore per lo svolgimento delle inchieste pretorili oggi previste in caso di infortunio con prognosi superiore ai trenta giorni e nei casi mortali; non risultano dati sull'effettuazione di tali inchieste, ma secondo l'esperienza sindacale e dei patronati esse non vengono effettuate tutte le volte che la legge lo prevede; non si dovrebbe inoltre rendere possibile la partecipazione all'inchiesta da parte del Servizio delle Usi;
- pubblicazione con periodicità appropriata sui più diffusi quotidiani nazionali dell'elenco dei lavoratori deceduti per causa da lavoro;
- pubblicazione annuale delle graduatorie delle "prime duemila" aziende in cui sono più frequenti e gravi gli infortuni e le malattie professionali.

BIBLIOGRAFIA

- 1) O. Raparelli, Rivista degli Infortuni e delle Malattie professionali n.6/1988.
- 2) D. Alhaique, Rassegna di Medicina dei Lavoratori n.13/1989.
- 3) ISPES, Infortuni sul lavoro e fattori economici e sociali, Roma novembre 1988.
- 4) E. Merler, P. Ricci, Rassegna di Medicina dei Lavoratori n./1988.
- 5) B. Terracini, Rassegna di Medicina dei Lavoratori n.13/1989 Supplemento.
- 6) L. Arduini, G. Pianosi, Atlante degli infortuni sul lavoro (anni 1984-1985), Supplemento al n.4/1988 di Notizie Sanità. Regione Lombardia.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 1 INDUSTRIA E AGRICOLTURA

INFORTUNI SUL LAVORO (INF.), MALATTIE PROFESSIONALI (MP) E SILICOSI E ASBESTOSI (S.A.)

1971 - 1984: CASI MORTALI AVVENUTI IN CIASCUN ANNO E DENUNCIATI ENTRO IL 31 DICEMBRE DELL'ANNO SUCCESSIVO (*)

NUMER. INDICE (1971 = 100)

ANNO	INDUSTRIA						AGRICOLTURA			TOTALE	
	INF.	MP	S.A.	INF.	MP	S.A.	INF.	MP	MP	INF.	MP
1971	2.547	100,0	60	100,0	370	100,0	1.084	100,0	3	4.064	100,0
1972	2.491	97,8	37	61,7	357	96,5	1.020	94,1	-	3.095	96,1
1973	2.528	99,2	48	80,0	179	48,4	1.304	120,3	2	4.061	99,9
1974	2.176	85,4	14	23,3	58	15,7	1.004	92,6	1	3.253	80,0
1975	1.891	74,2	42	70,0	121	32,7	939	86,6	1	2.994	73,7
1976	1.930	75,8	61	101,7	157	42,4	959	88,5	4	3.111	76,6
1977	1.883	73,9	69	115,0	134	36,2	897	82,7	7	2.990	73,6
1978	1.757	69,0	53	88,3	106	28,6	864	79,7	6	2.786	68,6
1979	1.829	71,8	94	156,7	89	24,0	822	75,8	5	2.839	69,9
1980	1.794	70,4	72	120,0	86	23,2	783	72,2	5	2.740	67,4
1981	1.594	62,6	146	243,3	39	10,5	727	67,1	-4	2.510	61,8
1982	1.349	53,0	23	38,3	32	8,6	619	57,1	6	2.029	49,9
1983	1.216	47,7	16	26,7	63	17,0	564	52,0	3	1.862	45,8
1984	998	39,2	15	25,0	28	7,6	501	46,2	1	1.543	37,9

(*)

1981 e 1984 casi avvenuti e denunciati nello stesso anno.

1984: provvisori.

Nell'industria sono compresi i casi registrati nella gestione "per conto dello Stato", la cui consistenza complessiva per i tre eventi (INF. MP. e S.A.) in nessuno degli anni considerati supera le due decine.

Fonte: Notiziario Statistico INAIL

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 2 INDUSTRIA E AGRICOLTURA

INFORTUNI SUL LAVORO (INF.), MALATTIE PROFESSIONALI (MP) E SILICOSI E ASBESTOSI (S.A.)
 1975 - 1987: CASI MORTALI DEFINITI CON INDENNIZZO (RICONOSCIMENTO DI RENDITA AI SUPERSTITI) DALL'INAIL IN CIASCUN ANNO INDIPENDENTEMENTE DA QUELLO DEL DECESSO (N.B.)

NUMERI INDICE (1975 = 100)

ANNO	INDUSTRIA			AGRICOLTURA		TOTALE	
	INF.	MP	S.A.	INF.	MP		
1975	1.563 (100,0)	67 (100,0)	682 (100,0)	733 (100,0)	(-)	3.045	(100,0)
1976	1.764 (112,8)	49 (73,1)	727 (106,6)	802 (109,4)	(-)	3.342	(110,0)
1977	1.695 (108,4)	59 (88,8)	808 (118,5)	737 (100,5)	2	3.301	(108,4)
1978	1.497 (95,6)	85 (126,9)	675 (99,0)	734 (100,1)	2	2.993	(98,3)
1979	1.508 (96,5)	107 (159,7)	695 (101,9)	648 (88,4)	7	2.965	(97,4)
1980	1.503 (96,2)	115 (171,6)	688 (100,9)	652 (88,9)	13	2.971	(97,6)
1981	1.465 (89,9)	123 (183,6)	665 (97,5)	654 (89,2)	13	2.860	(93,9)
1982	1.285 (82,2)	120 (179,1)	684 (100,3)	550 (75,0)	10	2.649	(87,0)
1983	1.163 (74,4)	81 (120,9)	567 (83,1)	477 (65,1)	16	2.304	(75,7)
1984	1.137 (72,5)	157 (204,5)	579 (84,9)	519 (70,8)	18	2.390	(78,5)
1985	1.393 (89,1)	142 (211,9)	555 (81,4)	599 (81,7)	20	2.709	(89,0)
1986	1.234 (78,9)	178 (265,7)	585 (85,8)	513 (70,0)	11	2.521	(82,8)
1987 (*)	1.023 (65,4)	143 (213,4)	488 (71,5)	434 (59,2)	9	2.097	(68,9)
1988 (**)	1.275 (81,6)	206 (307,5)	980 (143,7)	522 (71,2)	(-)	2.983	(97,9)
	(1.303)	(206)	(990)	(527)	(-)	(3.026)	

N.B. Nell'industria sono compresi i casi definiti nella "gestione per conto dello Stato", la cui consistenza massima complessiva per i tre eventi (INF. MP. e S.A.) si registra nel 1976 con 32 riconoscimenti di rendita "per morte".

Fonte: Notiziario statistico INAIL dal 1975 al 1984 e bilancio consuntivo INAIL dal 1985 al 1987

(*) Dati provvisori

(**) Fonte: Nota stampa INAIL 19-6-89 e, tra parentesi, nota stampa INAIL 15-3-89

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 3

INDUSTRIA

INFORTUNI AVVENUTI, MALATTIE PROFESSIONALI E SILICOSI E ASBESTOSI MANIFESTATESI

NEL 1982 E 1983 DENUNCIATI E DEFINITI FINO A TUTTO IL 31 DICEMBRE DELL'ANNO SUCCESSIVO

1982							
	(1) Casi avvenuti	(2) Di cui definiti		(3) Totale casi definiti		(4) Casi ancora da definire	
		-----		-----		-----	
		con indennizzo	senza indennizzo	%	%		
INF.	889.345 (M=1.339)	753.509 (M=1.107)	113.054 (M=?)	866.563 (95,8)	(97,4)	22.782 (62,1)	(2,6)
M.P.	42.703 (M=23)	9.793 (M=4)	21.962 (M=?)	31.755 (3,5)	(74,4)	10.948 (29,8)	(25,6)
S.A.	9.283 (M=32)	646 (M=18)	5.671 (M=?)	6.317 (0,7)	(68,0)	2.966 (8,1)	(32,0)
				904.635 (100)		36.696 (100)	
1983							
	(1) Casi avvenuti	(2) Di cui definiti		(3) Totale casi definiti		(4) Casi ancora da definire	
		-----		-----		-----	
		con indennizzo	senza indennizzo	%	%		
INF.	751.327 (M=1.210)	666.429 (M= 946)	104.885 (M=?)	771.314 (95,8)	(97,4)	20.013 (65,2)	(2,6)
M.F.	36.804 (M=16)	8.418 (M=7)	19.606 (M=?)	28.024 (3,5)	(76,1)	8.780 (28,6)	(23,9)
S.A.	7.366 (M=63)	648 (M=31)	4.814 (M=?)	5.462 (0,7)	(74,2)	1.904 (6,2)	(25,8)
				804.800 (100)		30.697 (100)	

LEGENDA

M= di cui mortali - M=? dato non fornito dall'INAIL

Le percentuali tra parentesi a fianco delle cifre nelle colonne 3 e 4 sono relative ai casi avvenuti riportati in colonna 1, mentre quelle sotto le medesime cifre si riferiscono ai totali delle rispettive colonne.

TAV. 4

SILICOSI E ASBESTOSI

1984 - 1988: CASI MORTALI DEFINITI DALL'INAIL CON INDENNIZZO
(RICONOSCIMENTO DI RENDITA "AI SUPERSTITI") IN
CIASCUN ANNO INDIPENDENTE DA QUELLO DEL DECESSO,
SECONDO TRE DIVERSE FONTI INAIL (*)

ANNO	(1) BILANCIO	(2) MARZO '89	(3) GIUGNO '89
1984	579	576	218
1985	555	303	303
1986	585	227	227
1987	486	211	211
1988	(-)	990	980

(*)

(1) Bilancio consuntivo

(2) Nota stampa INAIL del 15 marzo '89

(3) Nota stampa INAIL del 19 giugno '89

(-) Il bilancio consuntivo 1988 non è stato ancora pubblicato, dovendo ancora essere approvato dal CdA dell'INAIL

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 5

INDUSTRIA E AGRICOLTURA

INFORTUNI SUL LAVORO (INF.), MALATTIE PROFESSIONALI (MP.) E SILICOSI E ASBESTOSI (S.A.)

1971 - 1974: CASI MORTALI DEFINITI CON E SENZA INDENNIZZO DALL'INAIL
(*) IN CIASCUN ANNO INDIPENDENTEMENTE DA QUELLO DEL DECESSO

ANNO	I N D U S T R I A						A G R I C O L T U R A (**)		T O T A L I		
	I N F .		M P		S . A .		I N F . + M P .		(I)	(S.I.)	(I + S.I.)
	(I)	(S.I.)	(I)	(S.I.)	(I)	(S.I.)	(I)	(S.I.)			
1971	1.721	753	31	14	119	67	710	293	2.581	1.127	3.708
1972	1.596	660	20	13	85	61	714	269	2.415	1.003	3.418
1973	1.450	498	15	13	42	34	739	306	2.246	851	3.097
1974	1.413	163	5	2	13	(--)	658	136	2.089	301	2.390

(*) Si tratta degli unici anni per i quali l'INAIL ha fornito per i casi mortali il dato dei casi definiti senza indennizzo

(**) Per l'agricoltura non è disponibile il dato disaggregato per infortuni e per malattie professionali

LEGENDA

(I) : casi definiti con indennizzo
(S.I.): casi definiti senza indennizzo
(--): non risulta alcun caso

Fonte: Notiziario Statistico INAIL n. 3-4 del 1976

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 6

INDUSTRIA

**INFORTUNI, MALATTIE PROFESSIONALI E SILICOSI E ASBESTOSI
1971 - 1984: CASI AVVENUTI IN CIASCUN ANNO E DENUNCIATI ENTRO
IL 31 DICEMBRE DELL'ANNO SUCCESSIVO**

ANNO	Infortunati avvenuti	di cui mortalì	M.P. manifestatesi	di cui mortalì	Silicosi Asbestosì	di cui mortalì
1971	1.328.771	2.519	22.860	60	30.448	370
1972	1.288.496	2.452	22.273	37	34.134	357
1973	1.312.506	2.498	29.892	48	31.906	179
1974	1.220.430	2.162	27.538	14	24.092	58
1975	1.105.132	1.877	32.599	42	29.010	118
1976	1.089.151	1.913	50.727	59	23.677	156
1977	1.617.051	1.867	54.379	68	19.995	132
1978	1.009.443	1.746	56.809	52	16.378	104
1979	1.017.328	1.813	56.574	92	13.634	88
1980	1.001.888	1.782	54.166	71	13.430	86
1981	934.911	1.578 (*)	49.994	145 (*)	12.583	39 (*)
1982	889.345	1.335	42.703	23	9.283	32
1983	791.327	1.210	36.804	16	7.366	63
1984 (**)	711.860	988	35.130	15	6.588	28

(*) Casi avvenuti e denunciati nello stesso anno

(**) Casi avvenuti e denunciati nello stesso anno. Dati provvisori.

Fonte: Notiziario Statistico INAIL.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 7

INDUSTRIA

INFORTUNI, MALATTIE PROFESSIONALI E SILICOSI E ASBESTOSI
1983-1988: CASI DENUNCIATI IN CIASCUN ANNO INDIPENDENTEMENTE DA
QUELLO DELL'EVENTO

ANNO	INFORTUNI DENUNCIATI	DI CUI MORTALI	M.P. DENUNCIATE	DI CUI MORTALI	SILICOSI ASBESTOSI DENUNCIATE	DI CUI MORTALI
1983	796.811	1.212	37.441	22	7.825	64
1984	774.859	1.285	41.651	62	8.579	104
1985	783.038	1.392	41.378	47	8.037	85
1986	731.160	1.368	36.565	45	7.557	57
1987	804.484	1.540	40.990	39	8.569	80
1988	824.496	1.372	50.063	72	8.960	164

Fonte: Nota stampa INAIL del 19 giugno '89

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 8

INDUSTRIA

INFORTUNI SUL LAVORO

1973 - 1983: CASI AVVENUTI IN CIASCUN ANNO E DENUNCIATI
ENTRO L'ANNO SUCCESSIVO A QUELLO DELL'EVENTO

INDICI DI FREQUENZA E DI GRAVITA'

Anno	Ore lav. (in migliaia)	Inf. x milione di ore lav.	Inf. mort. x milione di ore lav.
1973	13.577.907	96,7	0,184
1974	13.526.262	90,2	0,160
1975	15.791.582	80,1	0,136
1976	15.970.585	77,5	0,137
1977	13.963.889	76,6	0,133
1978	14.123.666	71,5	0,124
1979	15.710.860	64,7	0,115
1980	16.157.716	62,0	0,110
1981	16.953.635	55,1	0,093
1982	17.052.180	52,2	0,078
1983	17.262.377	46,0	0,070

Nota: nostra elaborazione su dati INAIL (Notiziario Statistico). Il periodo 1973-1978 non è confrontabile con gli anni successivi poiché le "ore lavorate" sono state ricalcolate dall'INAIL a partire dal 1979 con criteri differenti rispetto agli anni precedenti.

Per gli anni dal 1984 al 1988 sono disponibili solo i casi denunciati in ciascun esercizio INAIL (vedi tav. 4), indipendentemente dall'anno di accadimento. Per tali anni non è quindi possibile elaborare i relativi indici, pur avendo a disposizione il dato delle ore lavorate.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 9

AGRICOLTURA

INFORTUNI SUL LAVORO E MALATTIE PROFESSIONALI
 1971-1984: CASI AVVENUTI IN CIASCUN ANNO E DENUNCIATI
 ENTRO IL 31 DICEMBRE DELL'ANNO SUCCESSIVO

ANNO	INF.	DI CUI MORTALI	M.P.	DI CUI MORTALI
1971	234.874	1.084	135	3
1972	235.043	1.020	106	-
1973	235.613	1.304	256	2
1974	212.928	1.004	111	1
1975	203.081	939	335	1
1976	195.219	959	6.224	4
1977	187.668	897	8.585	7
1978	180.565	864	9.589	6
1979	174.632	822	6.842	5
1980	169.165	783	6.577	5
1981	155.132	727 (*)	5.488	4 (*)
1982	161.685	619	4.599	6
1983	185.447	564	4.035	3
1984 (*)	193.371	501	3.691	1

(*) Casi avvenuti e denunciati nello stesso anno

Fonte: Notiziario Statistico INAIL

TAV. 10

AGRICOLTURA**INFORTUNI SUL LAVORO E MALATTIE PROFESSIONALI
1983 - 1988: CASI DENUNCIATI IN CIASCUN ANNO
INDIPENDENTEMENTE DA QUELLO DELL'EVENTO**

ANNO	<u>INFORTUNI DENUNCIATI</u>	<u>DI CUI MORTALI</u>	<u>MALATTIE PROFESSIONALI DENUNCIATE</u>	<u>DI CUI MORTALI</u>
1983	185.938	478	4.071	2
1984	205.283	556	4.059	1
1985	220.632	513	3.393	1
1986	226.290	594	3.421	1
1987	240.497	471	3.820	1
1988	253.422	(-)	3.688	(-)

(-) Dato non disponibile

Fonte: Nota stampa INAIL del 19-6-89
Bilancio consuntivo INAIL per i casi mortali

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 11

AGRICOLTURA

INFORTUNI SUL LAVORO

1973-1983: CASI AVVENUTI IN CIASCUN ANNO E DENUNCIATI
ENTRO L'ANNO SUCCESSIVO A QUELLO DELL'EVENTO

INDICI DI FREQUENZA E DI GRAVITA'

ANNO	LAVORATORI IN PROPRIO E COADIUV.	LAVOR. DIP. E IN PROPRIO E COADIUV.	INFORTUNI OGNI 1.000 OCCUPATI	INF. MORTALI OGNI 1.000 OCCUPATI
1973	1.973	3.158.000	74,6	0,413
1974	1.914	3.079.000	69,1	0,326
1975	1.826	2.933.000	69,2	0,320
1976	1.776	2.898.000	67,4	0,089
1977 (*)	1.963	3.149.000	59,4	0,284
1978 (+)	1.958	3.090.000	58,1	0,271
1979 (*)	1.898	3.012.000	57,9	0,273
1980 (*)	1.827	2.924.000	57,8	0,268
1981 (*)	1.740	2.759.000	56,2	0,263
1982 (*)	1.573	2.545.000	63,6	0,243
1983 (*)	1.607	2.543.000	72,9	0,222

(*) A partire dal 1977 i dati non sono comparabili con quelli degli anni precedenti, in quanto, con l'indagine del gennaio 1977, l'ISTAT ha iniziato una nuova serie di rilevazioni trimestrali delle forze di lavoro basate su definizioni più ampie rispetto al passato.

Fonte: Notiziario Statistico INAIL

TAV. A

GRADUATORIA DI 8 GRANDI GRUPPI INDUSTRIALI RISPETTO AGLI INFORTUNI MORTALI, CON POSTUMI PERMANENTI (di grado indennizzabile pari o superiore ad un danno dell'11%) E CON INABILITA' TEMPORANEA (1983 - 1984)

Elaborazione di G. Marri, Progetto Cgil "Tecnologia & Salute"

1^ - INFORTUNI MORTALI

- 1^ Costruzioni
- 2^ Trasporti
- 3^ Mineraria
- 4^ Legno
- 5^ Metallurgia
- 6^ Elettricità
- 7^ Chimica
- 8^ Tessile abbigliamento

2^ - INFORTUNI CON POSTUMI PERMANENTI

- 1^ Mineraria
- 2^ Costruzioni
- 3^ Legno
- 4^ Metallurgia
- 5^ Trasporti
- 6^ Tessili
- 7^ Elettrici
- 8^ Chimici

3^ - INFORTUNI CON INABILITA' TEMPORANEA

- 1^ Mineraria
- 2^ Legno
- 3^ Costruzioni
- 4^ Metallurgia
- 5^ Trasporti
- 6^ Chimici
- 7^ Elettrici
- 8^ Tessile

N.B. - I dati assoluti pubblicati dall'INAIL sono stati posti in relazione all'esposizione (ore complessive lavorate nell'anno di riferimento dai lavoratori appartenenti ai rispettivi grandi gruppi d'industria). Il risultato è diverso rispetto ad un confronto dei dati assoluti. Ad esempio, nei grafici INAIL, nella cui costruzione si tiene conto semplicemente dei dati assoluti, la metallurgia è seconda per gli infortuni con postumi permanenti e con inabilità temporanea e terza per gli infortuni mortali (dopo le costruzioni e i trasporti). Sempre negli stessi grafici il legno risulta 6° per gli infortuni mortali, 4° per quelli con postumi e 5° per gli infortuni con inabilità temporanea.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. B

GRADUATORIA DI 8 GRANDI SETTORI INDUSTRIALI RISPETTO ALLE PIU' GRAVI MALATTIE PROFESSIONALI (PIU' FREQUENTI E PREVENIBILI)

Elaborazione di G. Marri, Progetto Cgil "Tecnologia & Salute"

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)			
Classi di attività economiche (*)	Tumori	Sordità	Silicosi	Asbestosi	Bronco-pneumopatie	Allergo-patie	da vibrazioni	da piombo	da mercurio
Chimica	1	6'	4^	4^	4^ (da gas)	6^	8'	2^	2^
Costruzioni	6^	6'	2	5^	2^	1^	2^	4'	6^
Elettricità	8^	8	6^	6^	8^	8^	5^	6^	--
Legno	2	4'	8^	8^	2^	5^	4^	7^	--
Metallurgia	5^	1^	3^	1^	5'	4^	2^	3^	3^
Mineraria	3^	2'	1^	2'	1^ (da polveri)	2^	1^	1^	4^
Tessile e Abb.	4^	3'	7^	3'	7^	3^	7^	8^	1^
Trasporti	7^	7^	5^	7	6^	7'	6'	5'	5

(*) Secondo le aree definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro

Fonte: Elaborazione su dati: Archivio ex CRD della Fed. Cgil-Cisl-Uil, Notiziario Statistico Inail, Monografie IARC (per i tumori), Archivio di previsione Progetto Cgil "Tecnologia & Salute" sulle lavorazioni che espongono ai sei rischi prioritari compresi nel progetto (colonne numerate da 1 a 6 nella tabella) e relative aree contrattuali.

TAV. CALLEGATO AL DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 9 GENNAIO 1986**Dati per i casi di infortunio o di malattia professionale**

- Codice ISTAT del Comune del luogo dell'evento
- Data dell'infortunio o della malattia professionale
- Anno di definizione
- Tipo di definizione
- Gestione
- Attività industriale
- Voci di tariffa
- Azienda agricola (lavorazioni)
- Durata dell'inabilità temporanea dell'infortunio o della malattia professionale
- Grado % dei postumi permanenti
- Sesso
- Età alla data dell'evento
- Qualifica assicurativa/professionale
- Ora solare
- Forma
- Agente materiale
- Sede e natura della lesione
- Numero e sottonumero della malattia professionale

Dati per l'anagrafe delle ditte assicurate

- Ragione sociale
- Sede legale
- Classificazione
- Data di inizio dell'attività
- Data di fine dell'attività

Il problema specifico della inidoneità al lavoro

Il giudizio di non idoneità al lavoro comporta spesso il licenziamento per il lavoratore dipendente da aziende private in cui non ci sia la possibilità di un reimpiego in mansioni adeguate.

Il lavoratore giudicato non idoneo può restare privo di tutela assicurativa o assistenziale.

Le prestazioni INPS (assegno di invalidità e pensione di inabilità) sono infatti condizionate al possesso di requisiti contributivi; inoltre il giudizio medico-legale è basato sulla valutazione della capacità di lavoro in occupazioni confacenti alle attitudini (l'assegno di invalidità) e della possibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa (la pensione di inabilità), che non coincidono con la capacità al lavoro specifico, che è alla base del giudizio di idoneità al lavoro.

La tutela INAIL copre gli esiti di infortunio sul lavoro e le malattie professionali; la valutazione dell'invalidità è fatta in riferimento alla capacità di lavoro generico (che è la capacità di lavoro di un ipotetico operaio manuale valutato in base a tabelle sostanzialmente invariate dall'inizio del secolo).

L'invalidità civile richiede anch'essa una valutazione rispetto alla capacità di lavoro generica, con la possibilità (prevista dall'ultima modifica legislativa), di una modesta oscillazione delle valutazioni in rapporto alle attitudini al lavoro; inoltre le prestazioni economiche sono limitate da condizioni di reddito.

I casi più frequenti che si incontrano nella pratica medico-legale sono riferibili a:

- malattie a patogenesi allergica quali le dermatiti da contatto e l'asma bronchiale; la prosecuzione dell'attività lavorativa comporta sicuro aggravamento della malattia e, per l'asma, rischio di accessi gravi, anche mortali. Non è diminuita oltre i 2/3 la capacità di lavoro in occupazioni confacenti alle attitudini (condizione necessaria per ottenere l'assegno di invalidità INPS); nel caso più comune, quello di un operaio edile affetto da dermatite da cemento, è conservata intatta la capacità di svolgere tutti i lavori operai che non espongono al contatto con il cemento.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In questi casi, anche se viene dimostrata l'etiologia professionale, il lavoratore ha diritto alla sola indennità temporanea, ma non gli viene riconosciuta dall'INAIL alcun grado di invalidità permanente.

Nel campo dell'invalidità civile in alcuni di questi casi è possibile ottenere il riconoscimento utile per essere iscritto nelle liste speciali all'ufficio di collocamento, ma non il grado di invalidità che dà diritto ad una prestazione economica:

- malattie cardio-circolatorie (ipertensione arteriosa, aritmie di vario tipo) non particolarmente gravi, ma tali da esporre a rischio di infortunio alcune categorie di lavoratori: addetti a lavori in altezza come carpentieri, gruisti, serrafili; conducenti di automezzi.

In tali casi le prestazioni INPS possono essere negate se il grado di invalidità è lontano dalla soglia richiesta; le prestazioni INAIL non sono dovute in quanto, per lo più, non è identificabile una causa professionale; nell'ambito dell'invalidità civile si può ottenere l'iscrizione nelle liste speciali del collocamento obbligatorio, ma non è raggiungibile la soglia per le prestazioni economiche.

Un aspetto non secondario è nel fatto che in ogni caso la lunghezza delle procedure amministrative lascia scoperto di tutta la anche il lavoratore destinato ad ottenere il riconoscimento dell'invalidità o dell'inabilità da parte dell'INPS o delle Commissioni per gli invalidi civili.

Di fronte a queste situazioni il lavoratore decide spesso di nascondere le proprie condizioni di salute o, comunque, di minimizzarle; a sua volta il medico, incaricato di esprimere il giudizio di idoneità, ricorre a formule quali "idoneo con esclusione dei lavori in altezza", "idoneo con prescrizione di mezzi di protezione individuale", "idoneo con esclusione dei lavori che espongono a broncoirritanti", che non impediscono l'esposizione al rischio, ma permettono la conservazione del posto di lavoro e, forse, evitano in caso di incidente il coinvolgimento del medico in un procedimento giudiziario.

La soluzione del problema a livello legislativo si trova in un coordinamento delle varie forme di assicurazione sociale, in una riforma del collocamento obbligatorio, in un nuovo sistema di sicurezza sociale.

Sono anche proponibili soluzioni contrattuali che utilizzino, oltre gli strumenti tradizionali, anche istituti come le casse edili che già erogano prestazioni assistenziali integrative.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La complessità del problema, le implicazioni anche in termini di costo del lavoro delle varie ipotesi di soluzione impongono l'avvio di una fase di riflessione e di studio almeno su alcuni punti:

- analisi della casistica ricavabile dall'esperienza degli operatori sanitari e sindacali, con tentativo di quantificare il fenomeno. Alla diffusa consapevolezza della gravità e della diffusione del fenomeno dei licenziamenti dei lavoratori non idonei non corrisponde la conoscenza di un dato quantitativo che permetta di analizzare i costi delle varie soluzioni proponibili. Una stima quantitativa del fenomeno è probabilmente possibile anche attraverso un'analisi dei dati in possesso dell'INPS, dell'INAIL e del Ministero degli Interni.

Analisi del funzionamento delle commissioni istituite presso la CUISSIL per il giudizio di idoneità specifica degli invalidi civili da avviare al lavoro.

- Analisi della legislazione italiana e della normativa contrattuale in tema di idoneità al lavoro.

- Analisi della legislazione europea con particolare riguardo all'erogazione dei sussidi di disoccupazione e alla loro revoca in caso di rifiuto di un lavoro adeguato alle condizioni psico-fisiche del lavoratore.

CGIL CISL UIL

ELEMENTI PER LA PIATTAFORMA-QUADRO "AMIANTO"

P R E M E S S A

Le Organizzazioni Sindacali,
alla luce dell'acquisita consapevolezza del
rischio rappresentato dall'amianto per la salute
dei lavoratori e della collettività
valutata la grande difficoltà di controllarne la
diffusione e l'uso, date le caratteristiche
fisiche del materiale e la vasta gamma di manufatti
e di prodotti nei quali viene impiegato
considerato il numero ampio di categorie e settori
produttivi coinvolti nella sua lavorazione e
manipolazione,

hanno maturato la necessità di proporre e sostenere su scala nazionale nel quadro europeo il processo di fuoriuscita dall'utilizzo dell'amianto nelle lavorazioni nei manufatti e nei prodotti, attraverso una piattaforma-quadro nazionale, cui le Organizzazioni di Categoria faranno riferimento quale cornice e supporto alle loro proprie piattaforme di comparto o settoriali.

La piattaforma coinvolge una pluralità di interlocutori, poiché si tratta di affrontare un processo di riconversione a fini sanitari e ambientali, ampio ed articolato nei settori produttivi ed in quelli di utilizzo di prodotti contenenti amianto.

La piattaforma individua obiettivi che richiedono procedure esplicitamente controllate e la pianificazione del processo complessivo.

Si innescano meccanismi nuovi per la tutela assicurativa, e forme sindacali di controllo corrispondenti a diverse possibilità di intervento dei lavoratori, a partire dall'art. 9 della Legge 300.

Viene evidenziata in tutta la sua portata la problematica relativa ai rifiuti e agli scarti di produzione, sia in termini di bonifica di aree già massicciamente inquinate, sia in termini di controllo per la eliminazione dei materiali di risulta nella fase transitoria alla riconversione e nell'ambito delle scoibentazioni programmate.

In tal senso, la continuità del processo da produzione e uso al rifiuto implica il riconoscimento di quest'ultimo quale componente finale del processo produttivo specifico che viene di volta in volta considerato.

La scadenza del mercato unico e la libera circolazione di merci, prodotti e persone, cioè i processi di normalizzazione e di definizione dei diritti "europei" per i lavoratori (spazio sociale), richiedono l'apertura di sedi di confronto con istanze politiche e istituzionali, italiane ed europee.

Infine, occorre considerare parte integrante del processo di riconversione, controllo, bonifica e smaltimento dell'amianto, l'attivazione di un piano di ricerca e verifica tecnico-scientifica su: i materiali sostitutivi e le tecnologie di trattamento e di rimozione in sicurezza dell'amianto installato (decoibentazioni, manutenzioni) e dei rifiuti; nonché di un sistema informativo per il monitoraggio degli esposti ed ex esposti, e per il controllo ambientale.

OBIETTIVI DI QUADRO

A fronte di un quadro articolato di attività lavorative che comportano una esposizione professionale e/o indiretta all'amianto, si individuano quattro ambiti di intervento:

ELIMINAZIONI

Immediata eliminazione dell'amianto dai prodotti nei quali non è giustificata tecnicamente la presenza di amianto (es. giocattoli, prodotti di uso domestico).

RICONVERSIONI

Riconversioni e/o ristrutturazioni di processo e di prodotto in tutti i settori e comparti produttivi e di utilizzo dell'amianto, articolate secondo i vincoli e criteri tendenti a garantirne gli esiti entro tempi ragionevoli, collegati ai processi di definizione del mercato unico, ed a garantire che nel transitorio le attività lavorative avvengano con la massima sicurezza tecnologica ad evitare l'esposizione al rischio diretta dei lavoratori o indiretta.

Le riconversioni si fonderanno sull'esistenza e/o sulla ricerca dei sostituti specifici nei settori in cui l'amianto era impiegato (es: amianto-cemento, freni-frizioni)

CGIL CISL e UIL richiedono in questo quadro forme di sostegno mirate e specifiche per l'occupazione e/o per il reddito, vincolate ai tempi della riconversione, individuabili secondo opportuni criteri, come pure si potranno tenere in conto alcune specifiche esigenze delle imprese di cui si chiede la riconversione a fini sanitari e ambientali.

SCOIBENTAZIONI, DEMOLIZIONI E MANUTENZIONI

Le scoibentazioni, le demolizioni, le manutenzioni, sono il punto critico riferibile sia a strutture edilizie che ad impianti o macchinari. In questo senso la decisione di procedere alla scoibentazione, alla rottamazione o al mantenimento in situ in sicurezza va subordinata:

1. alla verifica dello stato dei materiali in situ,

2. alla programmazione ed alla pianificazione del lavoro, da effettuare congiuntamente con le OO.SS. e le strutture territoriali preposte alla prevenzione.

Lo stoccaggio, il conferimento, lo smaltimento e/o il trattamento dei rifiuti contenenti amianto o di amianto va considerato nella pianificazione del lavoro.

Per consentire il controllo del mercato e degli appalti di tali lavorazioni, occorre che siano definiti:

- a - un protocollo nazionale circa le procedure di lavoro, per i vari tipi di processo lavorativo di scoibentazione.
- b - un albo nazionale articolabile ai livelli regionali, collegato ad una procedura di iscrizione, verifica ed espulsione, attraverso cui sia possibile esercitare il controllo.

Dovranno naturalmente essere disponibili per i lavoratori addetti tutte le garanzie di sicurezza per le singole tipologie di organizzazione del lavoro. Non si deve consentire l'esposizione indiretta di alcune fasce di lavoratori come nel caso di uffici o di comunità indirettamente esposte (scuole, popolazioni), anche provvedendo alla debita informazione.

QUADRO NORMATIVO E ISTITUZIONALE

In Italia esistono prescrizioni utilizzabili per il lavoro in sicurezza, ma è necessario operare affinché esse siano applicate nei settori della navigazione marittima ed aerea specificamente per l'amianto, riconoscendo per queste categorie l'applicazione di tali normative.

Particolare attenzione va richiamata anche per i lavoratori che operano nell'ambito di competenza del Ministero della Difesa, come nel caso degli arsenali militari, in cui esiste una massiccia esposizione nella cantieristica navale.

Le quattro direttive CEE (di cui una non recepita, la 477/1983) sono un riferimento di cui tenere conto. Ma i notevolissimi limiti, soprattutto alla luce di una linea di fuoriuscita dall'utilizzo dell'amianto, comportano un confronto nell'ambito istituzionale circa:

- le logiche che hanno ispirato i contenuti delle direttive
- le misure che adottano per il controllo delle esposizioni
- i settori e le lavorazioni che tutelano o escludono
- le linee di tendenza in atto per la revisione della normativa europea

Si ritiene tale passaggio utile, sia per una migliore gestione del processo di "fuoriuscita", sia per attivare la disamina dei problemi inerenti la normalizzazione europea e l'Europa dopo il 1992, ivi compresa la gestione della direttiva "macchine" (sulle procedure omologative) e della direttiva "quadro" (sulla sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro), ancora da emanare.

SISTEMA INFORMATIVO

Un sistema informativo mirato al rischio "amianto" va attivato nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale. Esso dovrà essere coerente con le acquisizioni scientifiche, cliniche e strumentali riferite al rischio specifico; sarà interattivo con le strutture deputate al controllo medico-legale, all'assicurazione contro le malattie da lavoro, all'assistenza previdenziale.

IMPEGNI ISTITUZIONALI

Strutture ed organi istituzionali devono assolvere ad impegni precisi. A tal fine le Organizzazioni sindacali chiedono in primo luogo al governo che venga istituito un Comitato interministeriale per il coordinamento di tutti i livelli e gli organismi istituzionali e amministrativi coinvolti, sul problema "Amianto, riconversioni, smaltimento, materiali alternativi", assumendo compiti di orientamento, direzione e gestione del processo.

Tale strumento dovrà prevedere - con procedure definite e vincolanti - verifiche periodiche e incontri con le parti sociali in sedute plenarie nel suo ambito.

Il Comitato dovrà inoltre provvedere, sulla base delle esigenze che la funzione acquisita comporta, all'attivazione degli organi tecnici, degli enti di ricerca pubblici e delle università, con particolare attenzione al trasferimento di tecnologie alle imprese.

Per le rispettive specifiche competenze, le Organizzazioni sindacali si rivolgono con richieste mirate ed organiche per il controllo, la ricerca, la normazione al Ministero della Sanità, ai suoi organi tecnico scientifici ed alla USL; al Ministero dell'Industria che fra l'altro dovrà vincolare con il Corpo delle Miniere, qualsiasi iniziativa imprenditoriale attorno alla miniera di Balangero alla bonifica del territorio, al trattamento e smaltimento del minerale di risulta, alla cessazione di attività estrattiva entro tempi definiti; al Ministero dell'Ambiente; al Ministero dei Trasporti; al Ministero del Lavoro; al Ministero della Marina mercantile; al Ministero della Difesa; alle Autonomie Locali (Regioni e Comuni); agli Istituti previdenziali ed alle forze politiche.

C.G.I.L.

C.I.S.L.

U.I.L.

Programma di lavoro sul DPR 175 "Seveso" per la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro

VALUTAZIONI SUL DPR 175 DEL 17.5.88 SUI GRANDI RISCHI INDUSTRIALI

Il recepimento della direttiva sui rischi di incidenti rilevanti rappresenta un dovuto adeguamento del nostro paese alle norme Comunitarie. Ciò nondimeno è negativo il fatto che tale normativa sia stata svuotata, nella sua sostanza, dall'obiettivo fondamentale: quello di definire una procedura che consentisse l'attuazione delle misure di prevenzione primaria.

Il limite strutturale stava già nei contenuti della legge delega per il recepimento della Direttiva. Ciò nonostante le organizzazioni sindacali unitamente ad un vasto arco di forze politiche e sociali, avevano messo a punto proposte di integrazioni possibili nell'ambito della stessa legge delega; integrazioni che avrebbero contribuito notevolmente a migliorare la norma se fossero state recepite.

Il provvedimento definitivo conferma sostanzialmente lo schema di DPR presentato alle Camere.

Resta quindi confermato da parte di Cgil, Cisl e Uil il giudizio profondamente critico presentato al Governo e alle Camere, in merito soprattutto alla modalità di gestione.

In particolare si deve rilevare quanto segue:

a) - la notifica, specie per i nuovi insediamenti o le modifiche agli insediamenti attuali (assimilati ai nuovi) è un atto del tutto formale. In quanto non è

finalizzato ad un vero e proprio processo autorizzativo. Il fabbricante infatti, dopo 60 giorni dalla notifica, può iniziare l'attività produttiva. Responsabile dell'istruttoria dopo 60 giorni dal ricevimento della notifica o dal ricevimento di informazioni supplementari indice la conferenza di servizio e dopo altri 15 giorni, compilata la relazione la invia agli organi consultivi, i quali hanno 30 giorni di tempo per il pronunciamento;

b) - non è prevista una struttura di coordinamento per la gestione delle istruttorie le quali vengono affidate a singoli funzionari riducendo la possibilità di confronto o di verifica nel merito dei problemi;

c) - mancano idonei finanziamenti per la gestione e programmazione delle attività, delle autorità competenti delle strutture periferiche, per l'incremento del personale al fine di rispondere alla nuova mole di lavoro;

d) - mentre sono positive le modifiche introdotte per la informazione delle popolazioni, manca totalmente in rapporto con le organizzazioni sindacali per la elaborazione della istruttoria e la verifica degli interventi; anche se alcune positive modifiche sono state introdotte con l'art. 8 del DPCM attuativo dell'art.12;

e) - scompare l'obbligo per le imprese di copertura assicurativa sui grandi rischi.

Attuazione dell'art. 12 del DPR 175

Per la definizione del concetto di rischio riteniamo positivo il metodo indicizzato definito agli allegati del DPCM dell'art.12 del DPR 175.

Di questo metodo però non sono state pubblicate le formule per esplicita posizione dell'industria. Ciò potrebbe consentire in mancanza di intervento e di

controllo del sindacato, calcoli dell'indice di rischio molto flessibili all'esigenza della impresa e poco rispettosi della effettiva pericolosità dei processi produttivi esaminati.

Il metodo indicizzato di identificazione del rischio è certamente più rispondente alla realtà di quanto non sia quello basato unicamente sulla presenza di determinate sostanze al di sopra di determinate quantità, e previsto dalla direttiva "Seveso", in relazione ai mutamenti concreti che riguardano da un lato l'utilizzazione e la presenza delle sostanze, dall'altro la gestione, l'organizzazione del lavoro, la conduzione degli impianti, le misure di sicurezza, la programmazione delle manutenzioni, la formazione dei lavoratori, le stesse modalità decisionali al riguardo. Non è sufficiente l'aggiornamento ogni tre anni del rapporto di sicurezza, se non è seguita costantemente dal sindacato in azienda tutta la materia.

In base alla classificazione delle aziende a rischio di incidente rilevante determinata dal DPR 175 si è arrivati ad avere aziende soggette a modifica e all'obbligo di redigere il rapporto di sicurezza da inviare al ministero dell'Ambiente della sanità - e n. 2500 sottoposte a dichiarazione.

In merito a questo spunto specifico Cgil Cisl e Uil ritengono grave che non si renda noto da subito ai lavoratori e alle popolazioni interessate, l'elenco nominativo delle aziende incluse.

Ciò verrà effettuato unicamente dopo la conclusione dei lavori della istruttoria. Se però si considera che per concludere una istruttoria i tempi minimi previsti sono di cinque mesi, e si considera la scarsa dotazione di istruttori, si evince che per un lungo periodo ancora non si potranno avere tali

informazioni e non si limiterà solo il diritto di informazione ma anche di prevenzione.

Ciò in quanto gli stessi piani di emergenza esterni potranno essere approntato solo a seguito del progetto della conclusione dell'istruttoria.

Ci sarà quindi un periodo intermedio che potrà presentare problemi non secondari.

Spazio e ruolo del sindacato

L'area delle aziende a rischio di incidente rilevante è dunque per il sindacato di particolare delicatezza e insieme di importanza, in quanto nella determinazione del grado di rischio devono entrare valutazioni direttamente connesse al lavoro e alla sua qualificazione.

Perciò la definizione consapevole dei lavoratori è decisiva per prevenire gravi incidenti e per fronteggiarli se avvengono. Essa deve essere prevista e riconosciuta anche a livello legislativo.

Di questa impostazione non c'è traccia nel DPR 175 di recepimento della direttiva "Seveso". Tuttavia, già il DPCM di attuazione dell'art. 12 del DPR 175, anche grazie alle sollecitazioni del sindacato (ma ancor di più per motivi oggettivi legati alla tematica di rischio), introduce una importante novità: un precedente che deve essere fatto valere nella contrattazione e nell'evoluzione della normativa. Esso infatti prevede all'art. 8 che nella notifica o dichiarazione il fabbricante espliciti all'autorità competente come ha informato le rappresentanze sindacali ai sensi dei vigenti contratti collettivi di lavoro. Inoltre la parte di indicazioni metodologiche per la stesura dei rapporti di sicurezza allegata al DPCM indica con chiarezza che si deve descrivere,

attribuendogli un coefficiente , ogni aspetto che attenga a: autonomia del comparto sicurezza, manutenzioni, addestramento del personale, sistemi di controllo automatico della sicurezza, informazioni ai lavoratori.

Ciò che va affermato per valorizzare queste spazio e per estenderlo è prima di tutto un principio: ai lavoratori che operano in condizioni di particolare responsabilità, data dall'esistenza di una situazione a rischio di incidente rilevante, vanno riconosciuti diritti di particolare cogenza nei confronti dell'azienda.

L'insieme dei comportamenti di tali lavoratori è rilevante per aumentare o diminuire il rischio: conoscenza del ciclo, conoscenza degli impianti, conoscenza delle procedure, disponibilità alla adozione di comportamenti sicuri, diritto di intervento propositivo per aumentare la sicurezza e di "veto" per bloccare il rischio, potere di controllo sugli atti formali che l'azienda trasmette alle autorità competenti (notifica o dichiarazione e rapporti di sicurezza) potere di contrattazione preventiva della formazione e addestramento nonché delle innovazioni di processo sono i contenuti principali di questi diritti.

Si tratta di diritti individuali, poichè attengono alla sicurezza personale ed alla responsabilità personale verso gli altri, che però possono essere garantiti solo da un esercizio collettivo e organizzato.

Si tratta nel contempo di esercitare una funzione sociale, quella di contribuire alla sicurezza anche del territorio circostante, in qualche caso fino a distanze molto vaste, e per questo motivo occorre che il legislatore riconosca questa sfera di diritti

insieme a quelli di informazione delle popolazioni interessate.

Su questi due aspetti le normative sono ancora carenti e attribuiscono spazio eccessivo al tema del segreto industriale: occorre superare questi limiti sia a livello nazionale che europeo.

In particolare sono ancora da ottenere a livello normativo: la conoscenza degli indici di rischio attribuiti alle aziende; la preventiva verifica con il Consiglio di azienda del rapporto di sicurezza; le garanzie di adeguate e corrette informazioni alla popolazione; la partecipazione alla definizione dei piani di emergenza dentro e fuori la fabbrica; la partecipazione ai programmi di addestramento e formazione del personale, la verifica dello stato della sorveglianza sanitaria, delle manutenzioni periodiche, degli appalti interni all'impresa e della formazione di questi lavoratori.

Superare i limiti della legge delega e del DPR

Così come già richiesto in fase di discussione del decreto si dovrà puntare a che il Parlamento, con provvedimento urgente, proceda al superamento dei limiti previsti della legge delega prevedendo:

- a) - la definizione di finanziamento ad hoc per:
- il potenziamento degli organi tecnici dell'istruttoria e delle strutture periferiche del servizio sanitario nazionale;
 - per sostenere in fase di avvio le piccole e medie imprese ai fini della compilazione dei rapporti di sicurezza, di formazione del personale, interventi di sicurezza.

b) - L'istituzione di un segretariato con compiti di coordinamento delle funzioni e competenze delle autorità competenti.

c) - Recupero del ruolo del sindacato nel procedimento istruttorio a livello regionale.

d) - Recupero tra gli organi tecnici della Disp. Enea.

Avviare il confronto tra organizzazioni sindacali e ministri competenti e sulle funzioni di indirizzo

Vanno definiti i tempi certi dei decreti indicanti gli altri decreti previsti sempre all'art. 12 del DPR 175; Comma 3.

La CGIL, la CISL e la UIL chiedono un confronto preventivo con i Ministeri dell'Ambiente e della Sanità al fine di verificare gli indirizzi e le procedure che si intendono adottare.

Norme specifiche

Al fine di rendere veramente efficace la tutela dell'ambiente, la sicurezza dei lavoratori, e delle popolazioni e di ridurre possibili conflitti sociali è altrettanto urgente approvare normative specifiche finalizzate a:

a) - supporto alla occupazione, garanzia della erogazione del salario, in caso di sospensione del lavoro per problemi di sicurezza. Si dovranno superare le procedure normali previste per la Cassa Integrazione, in considerazione del fatto che la sospensione dal lavoro in attuazione di questa norma è effettuata a livello istituzionale. Si dovranno accelerare anche le connesse procedure INPS.

b) - La ristrutturazione delocalizzazione con garanzie di reimpiego, delle aziende a rischio, con problemi di impatto ambientale attraverso il ricorso a

procedure di mobilità e riqualificazione professionale nei casi di chiusura o delocalizzazione degli impianti.

c) - La definizione di un fondo nazionale e di misure di agevolazione per la ricollocazione e ristrutturazione delle aziende a rischio e all'accesso agevolato alle incentivazioni per innovazione tecnologica ai fini della sicurezza degli impianti, la modifica dei cicli la sostituzione di materiali o sostanze nocive.

d) - La valutazione di impatto ambientale che sarà necessaria per il superamento di molti dei limiti odierni e per l'attuazione della prevenzione nella fase di individuazione dei luoghi e progettazione in sicurezza dei nuovi insediamenti produttivi.

A tale fine Cgil Cisl Uil hanno presentato alle forze politiche un progetto per una legislazione quadro.

Roma, 17 luglio 1989

I SERVIZI PER LA PREVENZIONE. IL QUADRO DI RIFERIMENTO CGIL-CISL-UIL.

Il quadro politico istituzionale attuale, in riferimento all'assetto effettivo e a quello possibile delle strutture necessarie perché lo Stato possa adempiere alla funzione di garante del livello minimo - cioè, diffuso, egualitario ed efficace - di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori e di fasce ampie della popolazione (per le quali diventa essenziale il controllo delle nocività sul lavoro e/o prodotte dal lavoro) è segnato da una grave, complessiva inadeguatezza.

I nodi che emergono all'analisi dell'attuale situazione riguardano

- strutture e risorse deputate alla prevenzione:
 - * loro esistenza (elementi quantitativi)
 - * loro interrelazione (qualità dell'intervento)
- aree funzionali di intervento
 - * con particolare riguardo alla vigilanza per la sicurezza e l'igiene del lavoro e pubblica
- situazione operativa generale dei due Istituti centrali (Istituto Superiore di Sanità e Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro) riguardo al ruolo complessivo.

Attualmente, per quanto interessa l'Organizzazione sindacale, le condizioni operative per la prevenzione sono caratterizzate da

- sovrapposizione di funzioni fra strutture ed organismi istituzionali, e conseguente spreco di risorse
- assenza di controllo delle imprese, circa l'evoluzione e la tipologia del rischio
- impossibilità di una lettura "unitaria" dei processi nei singoli comparti produttivi
- disuguaglianze derivanti dalla prevenzione mancata, tra aree territoriali rispetto a popolazioni lavorative e tra addetti a comparti omogenei.

Gli indicatori da utilizzare per valutare il quadro di rispondenza tra funzioni affidate dalle normative, strutture e loro operatività, condizioni di rischio e stato di salute dei lavoratori, sono indicatori strutturali, relativi alle attività svolte, legislativi, di rischio sanitario, basati su una valida classificazione possibile, proposta da C. Cazzulani e F. Casareto, in "Note e margini del lavoro" di una commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende", in corso di pubblicazione (a allegato).

Questi indicatori (v.Tab.1, op.cit.) hanno costituito la falsariga metodologica del lavoro svolto, relativamente

- alle strutture del SSN deputate alla prevenzione
- all'art.24 della legge di Riforma sanitaria, n.833 del 23 dicembre 1978
- all'analisi sul funzionamento e la struttura dell'INAIL
- alla ricognizione delle esperienze di intervento su rischi e comparti produttivi, sia da parte del sindacato che delle strutture istituzionali.

Risulta del tutto evidente come non si possa prescindere dalla funzione dei Servizi per consentire la pratica della prevenzione, che a sua volta su scala nazionale è fortemente condizionata dall'assenza del Sistema Informativo Sanitario, pensato dal legislatore del 1978, con una struttura "a rete" coinvolgente Istituti centrali, Unità Sanitarie Locali (ivi comprese le attività e le conoscenze che ne derivano, legate alle funzioni ispettive), ed agli accertamenti sanitari periodici, Aziende, Ospedali.

Occorre quindi insistere sull'attuazione di un sistema che renda possibile la saldatura tra le iniziative e le esperienze dei lavoratori, delle strutture sindacali, dei tecnici addetti alle attività di prevenzione, e la programmazione dell'attività funzionale dei Servizi.

In tal senso si colloca di fatto, anche se la struttura del sistema è costruita per una funzione complessiva che ha obbiettivi diversificati e diretti, la definizione (per la CGIL) del sistema informativo essenziale (SIE) sul rapporto lavoro/salute (v.Progetto Tecnologia e Salute).

Il valore che le Organizzazioni sindacali assegnano alla gestione contrattuale e negoziale delle esperienze di difesa della salute e di promozione delle misure di prevenzione tecnologica ed organizzativa, si esplicita con la scelta di analizzare la pratica, o l'elusione, dei diritti, che può assumere anche la valenza di criterio di valutazione per una data realtà.

La ricognizione effettuata ci consente di affermare che in Italia è rimasta attiva in questi anni una iniziativa locale valida - per varietà ed anche spessore - volta alla prevenzione.

Questa disseminata e irregolare attività ha avuto luogo con caratteristiche più organiche e mirate laddove c'è stata l'iniziativa, a volte non diretta, dei Servizi di prevenzione territoriali. Certamente non è casuale, ritenendosi più salda in tali zone la "tenuta", rispetto alle scelte riformatrici, consolidatasi da un lato con rivendicazioni di tipo istituzionale per l'attuazione dei Servizi, e praticata dall'altro con scelte di contrattazione da parte di gruppi di lavoratori, e di sindacati prevalentemente di categoria.

La saldatura cui prima ci siamo riferiti fra iniziativa e programmazione di attività dei Servizi, sarà necessaria per consentire la gestione di alcune grosse vertenze - prima

fra tutte quella sull'amianto - che necessitano di un solido riferimento a sostegno, istituzionale e decentratò (v. elementi della piattaforma-quadro, allegati).

Riteniamo un obiettivo da porre, e non uno stanco e sempre meno convinto richiamo a fronte di compatibilità non culturalmente ed eticamente accettabili, quello di combattere la controriforma in materia di prevenzione, che si traduce in una restaurazione in termini di spazi sociali e di diritti.

Vanno nel senso controriformatore, di valori, oltreché di contenuti socioeconomici, tutte le scelte operate dai Ministri della Sanità succedutisi negli ultimi dieci anni, e discutibili sono anche molte scelte operate dalle direzioni degli Istituti centrali di ricerca e normazione sulla sicurezza e sull'igiene del lavoro e degli ambienti di vita.

Molto attenti occorre comunque essere sui giudizi che tendono a coinvolgere senza distinzioni strutture, uomini e gestioni, nell'ambito del non attuato Servizio Sanitario Nazionale.

Il documento "Per la definizione del programma di prevenzione nei luoghi di lavoro e di vita" parte dal rifiuto della filosofia del Piano Sanitario Nazionale, presentato dal Ministro Donat Cattin nel mese di febbraio u.s., che ha motivato scelte controriformatrici (come il taglio di tutti i progetti-obiettivo incardinati su programmi e strutture per la prevenzione, il riaccentramento di fatto delle decisioni di spesa, la privatizzazione gestionale di fatto di grosse strutture sanitarie), dietro dubbie, negli effetti, pretese di razionalizzazione.

Il documento costituisce un punto di riferimento per noi importante in quanto tende ad affermare la validità della scelta operata con la legge di Riforma sanitaria, tentando di proporla (estrapolandone i riferimenti ai compiti ed alle strutture deputate alle attività di prevenzione) una lettura integrata e razionalizzata, che ricompona il percorso operativo strutturale per la tutela della salute nei luoghi di lavoro e di vita (v. allegato).

Assieme a tale documento, nel quale sono propositivamente indicati obiettivi strutturali e priorità di intervento, riteniamo attualmente esaustivo sul terreno della qualità analitica e dei riferimenti, la relazione finale (in bozza, datata 7 giugno 1989) della "Indagine conoscitiva sulla rete di prevenzione dei rischi produttivi, lavorativi e ambientali: strutture e funzionamento", della Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati, che nel corso dei suoi lavori ha riservato una audizione alle Organizzazioni sindacali.

Per quanto riguarda riferimenti a standards gestionali, la proposta contenuta nella relazione nel merito al X Congresso della Società Nazionale degli Operatori della Prevenzione, ci sembra rispondente - anche metodologicamente

- alla garanzia minima necessaria di governo della prevenzione.

Il Sindacato, a tale proposito, è convinto che la prevenzione o è tale in assoluto, o non è: è una contraddizione in termini la prevenzione "al 10%".

(v.elementi

negoziale delle esperienze di difesa della salute

Osservazioni della CGIL, CISL, UIL al disegno di legge che prevede modifiche all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni

1) Il disegno di legge che prevede modifiche all'assicurazione infortuni e malattie professionali è in realtà una delega al Governo rivolta a introdurre modifiche all'assicurazione contro gli infortuni gestita dall'INAIL.

Pur non ignorando che la sfera in cui opera l'INAIL è senza dubbio estesa, le tre Confederazioni rilevano preliminarmente che una nuova regolamentazione della materia non può ignorare:

- che prestazioni analoghe "per causa di servizio" vengono erogate in tutta l'area dei dipendenti da enti pubblici con criteri profondamente diversi che generano disparità di trattamento;
- che la "causa di servizio" viene riconosciuta, in alcuni casi, dalle Commissioni Mediche di cui al D.P.R. 23/12/1978, n. 915, in altri da Commissioni Mediche degli stessi enti datori di lavoro, generando così diversi criteri di valutazione e, quindi, ulteriori disparità di trattamento;
- che nei confronti di talune categorie dipendenti da enti pubblici (esempio: ferrovieri; nettezza urbana; ecc.) viene erogato il trattamento di miglior favore tra quello previsto per "causa di servizio" per i dipendenti pubblici e quello di cui al T.U. dell'assicurazione infortuni e malattie professionali;
- che anche le tre Casse Marittime, l'Amministrazione delle Poste, l'Ente F.S. erogano prestazioni identiche a quelle dell'INAIL;
- che l'esistenza di diffuse forme assicurative che tutelano il rischio della invalidità (come quella gestita dall'INPS) tendono a sovrapporsi sia pure in parte all'assicurazione infortuni e malattie professionali e richiedono quindi una riflessione più generale, e comunque misure coordinate, che investono più forme di assicurazione sociale;

Del resto, il fatto stesso che il provvedimento preveda una delega - peraltro assai incerta e generica - relativamente alla ridefinizione del rischio assicurato, a nuovi criteri di valutazione del danno, all'esonero della responsabilità civile, conferma indirettamente la necessità di una più ampia esplorazione e verifica che, senza mortificare le specificità vere, avvii un processo di riordino armonico e globale delle normative esistenti nei vari settori in cui si articola il mondo del lavoro.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per queste considerazioni, le tre Confederazioni ritengono che - in luogo dei punti della delega, assai ambigui, relativi alla ridefinizione del rischio assicurato, a nuovi criteri di valutazione del danno, all'esonero della responsabilità civile - il provvedimento in esame debba prevedere l'insediamento di una Commissione di Studio, della quale si chiede che facciano parte con propri rappresentanti anche la CGIL, la CISL e la UIL, avente il compito di fare proposte relativamente:

- a) ad un riordino complessivo delle prestazioni economiche per infortunio, malattia professionale e causa di servizio, al fine di assicurare i lavoratori e non già le lavorazioni; di armonizzare, tenendo conto delle peculiarità, delle specificità vere e delle necessarie gradualità, i trattamenti attualmente erogati dall'INAIL, dalle tre Casse Marittime, dall'Ente F.S., dall'Amministrazione delle Poste, nonché dallo Stato e dagli altri Enti pubblici; di attuare un razionale coordinamento di tali trattamenti con quelli di invalidità e inabilità di competenza dell'INPS e di altri regimi previdenziali;
- b) ad un coordinamento dell'attività inerente alle prestazioni per infortunio, malattia professionale e "causa di servizio" con i compiti del Servizio Sanitario Nazionale, in modo da poter fornire alle sue strutture nel più breve lasso di tempo tutti quei dati e quelle notizie utili a fini prevenzionistici.

2) Per quanto attiene alle modifiche da apportare al testo unico dell'assicurazione INAIL le tre Confederazioni rilevano come la delega al Governo sia in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, a causa della totale mancanza, nella specie, della "determinazione dei principi e criteri direttivi" ai quali il provvedimento delegato deve attenersi. Infatti, la delega si esprime in termini talmente vaghi e generici che non consentono nemmeno di capire quali provvedimenti il Governo dovrebbe adottare per effetto della delega medesima. Valga, a mo' di esemplificazione, quanto previsto alla lettera e) dell'articolo 1, dove si parla di "miglioramenti delle prestazioni", senza indicare né l'istituto normativo da migliorare (il calcolo della rendita? quello della indennità di temporanea? la rivalutazione periodica? tutti questi istituti?), né le quantità o almeno i criteri che dovrebbero presiedere a siffatti miglioramenti.

CGIL, CISL e UIL, sono pertanto dell'avviso che alcune delle innovazioni da introdurre vadano, per la loro natura, apportate con norme direttamente precettive, mentre per quelle - per le quali si debba ricorrere alla delega, data la complessità tecnica della materia - la delega stessa deve indicare in modo preciso i criteri ai quali il Governo deve attenersi.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le tre Confederazioni chiedono inoltre che la Commissione parlamentare, che dovrà dare il suo parere sui provvedimenti delegati, sia integrata da suoi rappresentanti, così come anche nel passato è avvenuto per provvedimenti analoghi. E che suoi rappresentanti facciano parte anche del Comitato tecnico incaricato dell'elaborazione delle norme delegate. Al Comitato tecnico deve inoltre essere garantita - nell'ambito della norma delegante - la più ampia autonomia, il che richiede, fra l'altro, che esso abbia sede presso il Ministero del Lavoro, e non già presso l'INAIL, né tanto meno che i suoi membri vengano compensati con un Fondo gestito dall'INAIL, così come è previsto all'articolo 2 del disegno di legge in esame.

3) Nel merito, per quanto attiene alle prestazioni e al riconoscimento che vanno indennizzate in quanto professionali anche le malattie non tabellate, ma delle quali sia dimostrata l'origine lavorativa, è appena il caso di ricordare che tale principio è stato recentemente recepito dalla Corte Costituzionale, che ha così fatto giustizia dei ritardi dei Governi e dei legislatori italiani, nonché della pluriennale resistenza dell'INAIL. Non si comprendono quindi le ragioni per le quali l'introduzione di tale principio - più volte sollecitato dalla stessa Comunità europea - dovrebbe essere affidata ad un futuro provvedimento delegato del Governo, quando ha già valore di legge in conseguenza della sentenza della Corte Costituzionale.

Non si sfugge perciò alla impressione che, attraverso la delega, si voglia in buona sostanza modificare e snaturare la richiamata decisione della Corte Costituzionale, della qual cosa la direzione dell'INAIL non fa peraltro mistero.

In materia di malattie professionali è invece necessario prevedere l'unificazione delle relative tabelle, non avendo più senso, per i forti tassi di meccanizzazione e per i processi di chimicizzazione introdotti in agricoltura, l'esistenza di due tabelle distinte (una per l'agricoltura, l'altra per l'industria), nonché alcune modifiche alle tabelle medesime adeguandole alle innovazioni introdotte nei processi produttivi e nell'organizzazione del lavoro, per le quali va inoltre stabilita la loro revisione con cadenza biennale. Ovviamente, per le malattie tabellate, non deve essere previsto l'onere della prova.

In proposito, le tre Confederazioni allegano una nota contenente concrete proposte elaborate dagli istituti di patronato confederali (INAS-CISL; INCA-CGIL; ITAL-UIL).

Sempre in ordine alle prestazioni è assolutamente inaccettabile, per le tre Confederazioni, la prevista liquidazione in capitale delle rendite inferiori al 20%.

In alternativa, al fine di agevolare il pagamento delle rendite di modesta entità, si possono prevedere pagamenti anticipati a più lunga periodicità.

Ma ciò che più sconcerta è il fatto che nulla si preveda in ordine alla rivalutazione annuale delle rendite. Anche qui è appena il caso di ricordare il bisticcio nel quale il

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Governo e i legislatori italiani sono incorsi nell'approvare la legge finanziaria del 1986, per effetto della quale la rivalutazione annuale delle rendite era si prevista, ma contraddetta da un altro comma dello stesso articolo. Il risultato fu il mantenimento della rivalutazione biennale.

A questo proposito, le tre Confederazioni rilevano che prestazioni similari, quali ad esempio i vari trattamenti pensionistici, sia di natura previdenziale che assistenziale, beneficiano di una rivalutazione semestrale, alla quale si aggiunge - per le pensioni di natura previdenziale - un aggancio alla dinamica salariale che opera annualmente. Così, nel nostro ordinamento previdenziale e assistenziale, solo le rendite INAIL vengono rivalutate ogni due anni. Le tre Confederazioni ritengono che tale iniqua disparità di trattamento vada al più presto superata.

4) Sempre nel merito, e in relazione al finanziamento delle varie gestioni dell'INAIL, le tre Confederazioni rilevano come i problemi finanziari dell'INAIL vengono talora presentati erroneamente, e forse anche strumentalmente, in modo drammatico. A ciò contribuisce la gestione "a capitalizzazione" e la lettura dei dati di bilancio. Così, ad esempio, nel bilancio preventivo per il 1988, è previsto un disavanzo economico di 2.556 miliardi, il quale per altro è dovuto, per 2.278 miliardi, e quindi quasi interamente, all'accantonamento dei capitali di copertura delle rendite. Se quindi l'INAIL fosse gestito con un sistema finanziario "a ripartizione", simile a quello dell'INPS, il disavanzo previsto per il 1988 si aggirerebbe sui 300 miliardi, dato senza dubbio negativo, ma pari al solo 3% del bilancio dell'istituto.

Il problema finanziario dell'INAIL va quindi opportunamente ridimensionato e ricondotto nei suoi giusti termini.

Quanto alle misure rivolte ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'istituto e previste nel disegno di legge in esame le tre Confederazioni non concordano né con l'adeguamento automatico dei contributi alla dinamica delle prestazioni, né con l'eliminazione di qualsiasi forma di anticipazione di mezzi finanziari dalla gestione industria a quella agricola.

Ad avviso delle tre Confederazioni, trattasi, in entrambi i casi, di misure semplicistiche.

Nel rapporto prestazioni-contributi non possono infatti esserci meccanismi automatismi in un verso o nell'altro, automatismi che potrebbero entrare in collisione con la politica socio-economica del momento, né è pensabile l'erezione di una sorta di barriera tra la gestione industria e quella dell'agricoltura che verrebbe a creare una rigidità di rapporti tra le due gestioni priva di senso nell'ambito di un medesimo ente.

Vero è peraltro che la situazione finanziaria dell'INAIL è in larga misura condizionata dall'andamento deficitario della gestione agricoltura. Ma tale questione va affrontata prendendo innanzitutto atto del carattere strutturale di tale deficit, comune a tutte le gestioni

previdenziali agricole del nostro paese. Nonché del fatto che i profitti dell'impresa agricola si articolano nelle varie aree in modo fortemente ineguale. Ad avviso delle tre Confederazioni, è quindi necessaria, in primo luogo, una modifica della contribuzione in agricoltura che tenga conto di tali diversità e della reale capacità contributiva dell'impresa agricola, che in molti casi è maggiore rispetto a quella che attualmente si presume. In secondo luogo, è necessario introdurre anche nella assicurazione infortuni - e a simiglianza di altre assicurazioni sociali - un principio di solidarietà tra i vari settori della produzione.

In altri termini, la questione di fondo, che va affrontata e risolta con il disegno di legge in esame, è che l'assicurazione infortuni gestita dall'INAIL deve abbandonare i criteri rigidamente privatistici sui quali si fonda sin dalle lontane origini, per divenire un'assicurazione sociale simile a quelle gestite dall'INPS e dagli altri enti pubblici. Ciò comporta una modifica del sistema contributivo INAIL, vecchio e superato in modo che - pur mantenendo oscillazioni del contributo a seconda dell'effettivo e reale andamento infortunistico dell'azienda - le attuali circa 400 aliquote contributive siano sostituite da un limitato numero di aliquote corrispondenti al presunto rischio medio di altrettanti grandi settori produttivi, affini sotto il profilo del rischio.

In tal modo, si realizzerebbe un equilibrio tra l'attuale sistema contributivo, rigidamente privatistico e anti-solidaristico, e quelli propri delle varie forme di assicurazione sociale.

E' inoltre indispensabile una più incisiva lotta alle macroscopiche evasioni contributive, da realizzare - in luogo dell'attuale macchinoso sistema di controlli incrociati - attraverso l'accertamento e la riscossione unificata dei contributi INPS-INAIL da realizzarsi gradualmente.

Ne deriverebbero vantaggi non indifferenti, sia perché l'accertamento unificato consentirebbe una più razionale utilizzazione dei servizi di vigilanza dell'INPS e dell'INAIL; sia perché la riduzione del numero delle aliquote contributive semplificherebbe il sistema contributivo, eliminando farraginose operazioni, occasioni di evasione e contenzioso. Avvantaggiati sarebbero gli stessi datori di lavoro che non sarebbero più soggetti a duplicare operazioni e adempimenti contributivi.

5) Nell'ambito di una più completa protezione sociale, merita particolare attenzione la necessità di dare vita a forme di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici.

6) Il disegno di legge in esame non affronta, infine, un problema che attiene agli organismi di gestione dell'INAIL, che sta particolarmente a cuore alla CGIL, alla CISL e alla UIL, e che viene riproposto dal progetto di legge di ristrutturazione dell'INPS, già approvato dalla Camera e all'esame del

Senato. Tale progetto, infatti, prevede opportunamente l'estensione all'INAIL di varie norme stabilite per l'INPS, fra cui quella che verrebbe a modificare la composizione del collegio dei sindaci, che, presieduto da un magistrato della Corte dei Conti, dovrà essere formato esclusivamente da funzionari ministeriali. Attualmente, invece, all'INAIL, il collegio dei sindaci è formato da rappresentanti dei Ministeri e delle varie forze sociali.

Le tre Confederazioni sono favorevoli ad una tale modifica e alla introduzione di norme di gestione omogenee per l'INAIL e per l'INPS. Ma proprio sulla base di tale riconosciuta opportunità (il progetto di legge di ristrutturazione dell'INPS estende all'INAIL ben 11 articoli di rilevante importanza) le tre Confederazioni chiedono che, con il disegno di legge in esame, siano estese all'INAIL anche le norme previste per l'INPS e relative alla composizione del Consiglio di Amministrazione e del Comitato Esecutivo dell'Istituto.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

#####

#

#

#

#

#

#

#

#

OBIETTIVI E PROCEDURE PER

#

#

LA ELABORAZIONE DEL TESTO UNICO

#

#

SULLA BASE DELL'ART. 24/833

#

#

#

#

#

#

#

#

#

#

#

#

#

#

#

#####

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A) individuazione delle procedure di emanazione del testo unico in materia di igiene e prevenzione previsto dall'art. 24 della legge 833/78, considerato che in base allo stesso articolo la delega del Parlamento al Governo è scaduta da tempo e che pertanto è indispensabile indicare quale sia la via percorribile per redigere in tempi certi il testo unico (T.U.) tenendo conto della sua complessità tecnica;

B) definizione di una ipotesi descrittiva del modello di T.U. che tenga conto:

1. della normativa vigente in materia di sicurezza e igiene del lavoro;
2. dei principi generali cui essa si ispira e che fungano da canoni interpretativi in relazione a fattispecie non previste dalla normativa vigente;
3. della giurisprudenza in materia che giunge ad integrare la normativa vigente adeguandola alla mutevole realtà produttiva;
4. dei criteri indicati nell'art. 24 della 833 e di altri eventuali aggiornamenti.

Sulla base delle valutazioni relative al punto B) si struttura il modello e le relative fasi di attuazione tenuto conto che data la complessità della sua elaborazione

contenutistica sarà opportuno prevedere un meccanismo di approvazione per fasi successive.

Trattandosi di testo che non solo coordina e riorganizza le normative vigenti, ma le innova attraverso i criteri previsti dall'art. 24 della 833 e attraverso i principi e le strategie previste nelle direttive europee sono, molto schematicamente, da considerare:

1.- un dispositivo generale in cui si definiscono i principi che fungono da parametri di riferimento per quanto riguarda le condizioni per la tutela della salute;

2.- un complesso di disposizioni che inquadrino la struttura, le funzioni e gli strumenti dei servizi territoriali di prevenzione per far fronte ai problemi degli ambienti di lavoro e di vita;

3.- gli obblighi dei costruttori e degli utilizzatori di macchine con riferimento alla progettazione secondo requisiti di sicurezza delle stesse ed alla progettazione ergonomica dei posti di lavoro e dei sistemi uomo-macchina-ambiente;

4.- le modalità di organizzazione della produzione per mantenere in condizioni di sicurezza i mezzi produttivi (es.: programmazione della sicurezza);

5.- le modalità di emanazione e di aggiornamento dei TLV degli agenti di nocività e rischio;

6.- le modalità e le sedi di recepimento delle direttive europee in materia di igiene e prevenzione nei luoghi di lavoro.

Questi che sono alcuni punti chiave da considerare in una analisi diretta a definire un modello di T.U., vanno a loro volta articolati a delineare un quadro il più possibile preciso dei contenuti del testo con il fine di produrre un documento aperto eventualmente ad altri contributi di carattere tecnico e che deve costituire la pietra di paragone rispetto ad eventuali proposte governative costruite sulla base dell'art. 24.

OSSERVAZIONI CGIL CISL UIL ALLA PROPOSTA DI
DIRETTIVA CEE SUI VIDEOTERMINALI

Le segreterie CGIL, CISL, UIL ritengono profondamente inadeguati i contenuti presenti nella proposta di direttiva concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative al lavoro su unità videoterminali (4^a direttiva particolare). Infatti:

1.- non si tiene in nessun conto delle risultanze e degli orientamenti emersi dagli studi della stessa Fondazione europea di Dublino e delle più recenti ricerche sulla nocività legata a VDT (Congresso internazionale "Work with display units" 1987, Stokolm)

2.- non si tiene conto che il VDT è la parte "visibile" terminale dei sistemi informativi automatizzati che comportano una organizzazione del lavoro complessa e profondamente diversificata e che gli effetti sulla salute non sono solo determinati dalla progettazione del posto di lavoro ma anche dalla interazione tra uomo-macchina-ambiente inteso come organizzazione, carichi e relazioni umane.

3.- in considerazione degli alti costi e delle difficoltà di cambiamento tecnologico e soprattutto organizzativo nella fase in cui i VDT sono stati introdotti, e in considerazione dei nuovi orientamenti tesi alla partecipazione, non si tiene conto della necessità

di consultazione preventiva dei lavoratori sugli effetti della nuova organizzazione del lavoro e delle macchine sulla salute psicofisica.

4.- Appare inoltre superficiale ed inadeguato il controllo della salute dei lavoratori in quanto focalizzato esclusivamente solo su uno dei molteplici aspetti della nocività da VDT.

Alla luce di queste premesse va riorientata la direttiva nel suo complesso. Nello specifico si propone:

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE - Proposta di Direttiva del Consiglio concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative al lavoro su unità videoterminali (Quarta direttiva particolare)

TESTO DELLA COMMISSIONE

PROPOSTA DI MODIFICA

CGIL - CISL - UIL

Art. 1

La presente direttiva, che è una direttiva particolare ai sensi dell'art. 13 della direttiva quadro, fissa prescrizioni minimali di sicurezza e di salute concernenti il lavoro con attrezzature a terminali video così come sono definite dall'art. 2.

La direttiva si applica a tutti i posti di lavoro dotati di videoterminali.

Non si applica ai posti di guida di veicoli o macchine né ai sistemi informati

Art. 1

La direttiva, che è una direttiva particolare ai sensi dell'art. 13 della direttiva (quadro) fissa prescrizioni minime di sicurezza e di salute per il lavoro in sistemi informativi automatizzati dotati di unità videoterminali quali sono definite all'art. 2.

La direttiva si applica a tutti i posti di lavoro dotati di videoterminali.

Non si applica ai posti di guida di veicoli o macchine né ai sistemi informati

ci a bordo di imbarcazioni.

Art. 2

Ai sensi della presente direttiva si intende:

Videoterminale: schermo alfanumerico a prescindere dal tipo di presentazione visiva utilizzato.

Posto di lavoro: insieme comprendente lo schermo di visualizzazione, la tastiera, le apparecchiature connesse compresa la stampante, il manoscritto contenente i dati, del sedile e del tavolo di lavoro, nonché l'ambiente di lavoro viciniore.

Lavoratore: chiunque utilizzi un'attrezzatura dotata di

ci a bordo di imbarcazioni

Art. 2

Ai sensi della presente direttiva si intende:

Videoterminale: schermo di visualizzazione a prescindere dal tipo di presentazione visiva utilizzato.

Posto di lavoro: insieme di funzioni lavorative che comportano l'utilizzazione di schermo di visualizzazione, della tastiera, delle apparecchiature connesse compresa la stampante, del manoscritto contenente i dati, del sedile, e del tavolo di lavoro nonché l'ambiente di lavoro viciniore.

Lavoratore: chiunque operi in sistemi informativi au-

unità videoterminale.

tomatizzata ed utilizzi
un'attrezzatura dotata di
unità videoterminale.

Art. 3

Gli Stati membri adottano ogni provvedimento utile affinché il lavoro su attrezzature dotate di videoterminali non possa compromettere la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Art. 3

Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché le funzioni che comprendono il lavoro su unità videoterminali non possano compromettere la sicurezza e la salute psicofisica dei lavoratori.

Art. 4

I datori di lavoro sono tenuti a compiere un'analisi dei posti di lavoro per determinare i rischi che questi presentano per la salute e per la sicurezza dei lavoratori.

Essi devono, se necessario,

Art. 4

Prima dell'introduzione di sistemi informativi automatizzati il datore di lavoratori e/o i loro rappresentanti per verificare gli effetti sull'organizzazione del lavoro, sulla sicurezza e sulla

prendere le misure utili al fine di ovviare ai rischi riscontrati.

Art. 5

I posti di lavoro messi in servizio due anni dopo la entrata in vigore della presente direttiva devono tener conto almeno delle prescrizioni minime previste nell'allegato di questa direttiva.

Art. 6

I posti di lavoro già esistenti, non rientranti nei casi contemplati all'art.5 devono essere adattati, nei limiti del ragionevolmente possibile, alle prescrizioni minime di cui all'alle-

salute psicofisica.

Nel caso, essi devono prendere le misure necessarie per ovviare ai rischi riscontrati.

Art. 5

Si rimanda alle valutazioni sull'allegato.

Art. 6

I posti di lavoro già esistenti, non rientranti nei casi contemplati nell'art. 5 devono essere adattati, eliminare "nei limiti del ragionevolmente possibile" alle prescrizioni minime

gato di questa direttiva.

di cui all'allegato di questa direttiva.

Art. 7

Ogni lavoratore adibito ad un'attività che comporta l'uso di unità videoterminali deve ricevere una formazione adeguata prima di iniziare tale tipo di lavoro nonché ad intervalli regolari durante il lavoro. I lavoratori devono ricevere informazioni su tutto ciò che riguarda la salute e la sicurezza in relazione al loro posto di lavoro, compresi i possibili effetti sulla vista ed i problemi fisici e psichici.

Art. 7

Ogni lavoratore adibito ad un'attività che comporta l'uso di unità videoterminali deve ricevere una formazione sui rischi e sulle corrette modalità di lavoro prima dell'inizio di tale tipo di lavoro, nonché ad intervalli regolari durante il lavoro e comunque ogni volta che si determinino modifiche strutturali. I lavoratori devono ricevere informazioni su tutto ciò che riguarda la salute e la sicurezza in relazione alle funzioni legate all'utilizzazione dei sistemi informativi nel loro

posto di lavoro compresi i rischi psicofisici, sulla vista e le misure di prevenzione da adottare.

Art. 8

I lavoratori o i loro rappresentanti devono essere consultati dal datore di lavoro sulle misure adottate in applicazione della presente direttiva che li interessino direttamente, in particolare sulle disposizioni previste all'art. 6.

Art. 9

I lavoratori devono beneficiare di un esame oftalmologico adeguato prima di iniziare l'attività su un videoterminale e qualora

Art. 8

I lavoratori e/o i loro rappresentanti devono essere consultati dal datore per verificare la validità delle misure adottate in applicazione della presente direttiva che li interessino direttamente, in particolare sulle disposizioni previste all'art. 6.

Art. 9

I lavoratori devono beneficiare di controlli di medicina del lavoro preventivi e mirati, compresi esami oftalmologici adeguati

lamentino disturbi visivi attribuibili a tale attività. Il lavoratore deve ricevere occhiali speciali in funzione dell'attività in parola, qualora i risultati dell'esame oftalmologico lo richiedano e non sia possibile

ti prima di iniziare un'attività che comporti uso continuato di sistemi informativi con unità video-terminali, periodicamente e qualora lamentino disturbi visivi attribuibili a tale attività.

Il lavoratore deve poter ricevere dal datore di lavoro occhiali speciali o lenti correttive in funzione dell'attività in parola, se necessario e non sia possibile utilizzare gli occhiali normalmente indossati.

Le lavoratrici in gravidanza hanno diritto di passare a mansioni che escludano l'utilizzazione di videoterminali.

I lavoratori che operano
in modo continuativo con
videoterminali devono poter
usufruire di pause di
almeno 10 minuti ogni ora;
comunque il tempo di lavoro
ai videoterminali non
deve superare le quattro
ore giornaliere qualora
vengano espletate mansioni
monotone e ripetitive.

Art. 10

La Commissione adempie l'obbligo della presente direttiva in funzione del progresso tecnico, dell'evoluzione delle regolamentazioni e riferendosi prioritariamente alle norme europee (EN).

Per gli adeguamenti di cui al (Invariato)
paragrafo 1, la Commissione
è assistita da un Comitato

in base alla procedura prevista all'art. 14 della direttiva....

Art. 11

Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi a la presente direttiva entro l'1.1.1991 e ne informano immediatamente la Commissione. (Invariato)

Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva. (Invariato)

Allorchè gli Stati membri intendono adottare regolamentazioni tecniche in virtù della presente direttiva, essi lo comunicano alla Commissione

allo stato di progetti secondo la procedura prevista all'art.8 della direttiva CEE/83/189 del Consiglio, del 29.3.83, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche. Gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione biennale sull'applicazione pratica delle disposizioni della presente direttiva riguardanti le attrezzature dotate di unità video-terminali, indicando i punti di vista delle parti sociali. La Commissione informa il Comitato ed il Comitato Tripartite .

Art. 12

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva. (Invariato)

ALLEGATO

L'allegato così come formulato, è estremamente generico e quindi inutile.

Si ritiene importante predisporre variazioni generali sulla base di quanto indicato dalla stessa Fondazione di Dublino e da altre organizzazioni internazionali e da quanto emerso al Congresso di Stoccolma del 1927, che puntualizzano in modo chiaro i parametri di prevenzione da rispettare anche in rapporto all'organizzazione del lavoro.

C.G.I.L.

C.I.S.L.

U.I.L.

Programma di lavoro sui videoterminali per la Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende.

Videoterminali

La proposta di una nuova normativa sui videoterminali, va collocata in un processo formalmente sanzionato per una politica di prevenzione pubblica all'altezza dei tempi, culturali prima che tecnologici.

Al centro della proposta sindacale va affermato il diritto del singolo a difendere la propria salute nel sistema ambientale in cui è chiamato a lavorare, facendo egli parte dell'insieme organizzativo progettato per realizzare determinati obiettivi produttivi. Si tratta di considerare il rapporto uomo-macchina-ambiente sulla base del fatto che esso è cambiato per il fatto che oggi sia l'uomo che la macchina elaborano informazioni, in alcuni casi entrambi fanno previsioni.

Ne consegue che è possibile da parte del singolo lavoratore prevedere i rischi, anche aiutato dalla macchina, se viene adeguatamente formato.

Per muoversi in questa direzione è necessaria una progettazione fondata su due principi:

tutto ciò che può essere previsto deve essere prevenuto;

tutto ciò che può essere previsto deve essere controllato dal lavoratore interessato.

Questa impostazione propone l'affermazione della ricerca e della progettazione interdisciplinare dei

nuovi sistemi produttivi (che sono anche quelli che cambiano) coinvolgendo direttamente non solo le competenze tecnologiche, ma quelle mediche e quelle di psicologia, sociologia, ecc.

La nuova normativa deve avere rapidamente una prima certezza che è la capacità di influenza nelle relazioni sociali e negli indirizzi di progettazione per dare avvio al percorso di prevenzione prima indicato.

Le proposte concrete

a) - venga istituito presso l'ISPESL, con il concorso dell'ISS, un gruppo di lavoro interdisciplinare che si proponga lo studio prima e le proposte tecnicospettive e normative in materia di sistemi uomo-macchina-ambiente;

b) - venga adottata, previa consultazione delle parti sociali, una misura, sottoforma di circolare amministrativa del Ministero della Sanità analogamente a quanto fatto per le amine aromatiche, in materia di videoterminali che indichi le prescrizioni minime in termine di microclima, caratteristiche dello schermo della tastiera, del tavolo di lavoro, della sedia.

Nelle norme vanno affermate, qui si con assoluta certezza, in termini di prescrizioni minime di indirizzo i limiti temporali e la distribuzione delle pause per gli addetti.

Vanno previste le pause e le proposte del limite di 4 ore giornaliere di attività al VDT va assunta come proposta non solo di carattere ergonomico, ma di organizzazione del lavoro, inteso come rapporto tra le diverse funzioni di lavoro nell'insieme di attività organizzata con l'ausilio del calcolatore e dei videoterminali;

c) - un punto chiave e dirimente della nuova normativa è la formazione dei lavoratori interessati sul proprio lavoro, e sui rischi, sul modo di controllarli e prevenirli. La contrattazione non può essere sostituiva di questa forma di controllo individuale dell'ambiente;

d) - solo in questo quadro ed in modo coerente ad esso vanno previste le visite mediche di accesso al lavoro e quelle di controllo.

Osservazioni finali:

Le proposte avanzate incrociano il tema dell'articolo 24 della legge di riforma sanitaria, trattate da un altro gruppo di lavoro.

Per ciò che ci compete è interessante evidenziare:

1) - gli articoli 4 del DPR 303 e del DPR 547 mantengono tutto il loro valore per i principi in essi affermati, essi pertanto vanno difesi;

2) - ciò non toglie che la prevista informazione dei lavoratori possa al massimo avvenire solo per affissione di comunicati o mezzi analoghi, mentre l'uso del calcolatore, introdotto nei luoghi di lavoro per migliorare il trattamento delle informazioni è finora precluso per l'informazione ai lavoratori sui rischi ambientali;

3) - negli impianti automatizzati l'informazione sui rischi e le misure di prevenzione possono solo essere affrontati in fase di progettazione per essere efficaci. Gli strumenti di legge sull'omologazione delle macchine non sono sufficienti.

Tecnologie informatiche: alienazione e controllo

Va realizzata una ricognizione sulle situazioni coinvolte da processi di informatizzazione che comportano, o possono comportare nuove forme di controllo della prestazione lavorativa.

Esistono ormai molte situazioni dove gli art. 4 e 8 dello Statuto dei lavoratori vengono violate in quanto il controllo dei flussi di produzione e la qualità comportano un controllo della singola prestazione lavorativa, del tempo impiegato, delle pause reali, dell'attenzione prestata .

Questa situazione è presente nell'industria manifatturiera, nella grande distribuzione, nel credito, ed è crescente nel tempo.

Roma, 17 luglio 1989

CGIL CISL UIL
Territorio di Rimini

C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L.
VIA ...

Rimini, 28 agosto 1989

Al Sen. Luciano Lama
Presidente Commissione
Parlamentare d'inchiesta sulle
condizioni di lavoro
Via Largo dei Chiavari, 79
ROMA

Il lavoro stagionale, che nel circondario riminese ha assunto un aspetto rilevante e strutturale, connesso con l'economia turistica e dei servizi, a tutt'oggi resta fonte di grave ed estesa prassi di violazioni di norme legislative, contrattuali e di evasione degli oneri sociali da parte delle imprese.

Riteniamo che questa realtà debba essere oggetto di valutazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta; a tale scopo inviamo in allegato una nota di denuncia del fenomeno e proposte d'interventi legislativi per sottrarre questo rapporto di lavoro dalla marginalità e dal sommerso in cui versa.

Per esplicitare meglio quanto contenuto nella suddetta nota, chiediamo, come Organizzazioni Sindacali, di essere ricevuti dalla Commissione, o se si preferisce, la venuta della stessa a Rimini.

Certi della considerazione, in attesa di risposta, cogliamo l'occasione per formulare i più cordiali saluti.

Aut. 118 SET. 1989
Prot. n. 410/CCLA

P.le Segreterie Territoriali

CGIL
CISL
UIL

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PREMESSA

Nel solo Circondario di Rimini sono almeno 25.000 i lavoratori stagionali occupati nel turismo e nell'indotto.

Meno del 30 % di questi lavoratori ha presentato la domanda per ottenere la disoccupazione col requisito ridotto a 78 giornate.

1 - La condizione del lavoratore stagionale del turismo e' ancora la seguente:

1.1 - ASSUNZIONE

Se e' del luogo viene chiamato prima della stagione per le pulizie di apertura; per quel periodo di solito non viene regolarizzato come per gli eventuali periodi svolti prima dell'inizio della stagione; poi, come avviene anche per gli immigrati da altre province, se viene regolarizzato lo e' di solito in ritardo e per il minimo di ore.

1.2 - RETRIBUZIONE

Di norma i contratti individuali sono verbali, senza alcuna garanzia del periodo minimo di lavoro - sono pochissime le aziende che chiedono l'autorizzazione all'Ispettorato del lavoro per assumere a termine - e stabiliscono una retribuzione forfettaria mensile, o stagionale, che, fatte salve pochissime figure professionali, e' notevolmente inferiore alle retribuzioni fissate dalla contrattazione collettiva rapportata all'orario di lavoro effettivamente svolto.

1.3 - ORARIO DI LAVORO

Tranne le poche eccezioni di lavoro part-time, gli orari giornalieri di lavoro coprono normalmente l'intero ciclo produttivo dell'azienda, ad esempio per chi lavora in albergo un po' tutti i reparti iniziano alle 7 / 7,30 del mattino e cessano alle 15 / 15,30 per poi riprendere alle 17,30 / 18 e terminare alle 21 / 22; con una notevole mobilita' e promiscuita' nelle mansioni (ad esempio la cameriera addetta alle pulizie delle camere a mezzogiorno e alla sera e' in cucina a lavare i piatti) finalizzata a riempire l'intera giornata lavorativa.

Condizioni ancora piu' precarie per gli immigrati che alloggiano nei locali dell'albergo, spesso in condizioni igienico-sanitarie precarie, i quali sono praticamente sempre a disposizione dell'impresa.

Gli orari di cui sopra vengono di solito effettuati 7 giorni su 7

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

senza riposo settimanale, sia da lavoratori adulti sia da minori, i giovani sono spesso occupati anche in aziende aventi orari prolungati anche la notte; negozi, pubblici esercizi ivi compresi i locali da ballo.

1.4 - VERTENZE

Fra gli stessi lavoratori e' talmente consolidata la convinzione che in un lavoro stagionale sono assenti i diritti che spesso solo i casi limite sfociano in vertenza sindacale e in denuncia agli Istituti.

E' anche convinzione diffusa fra i lavoratori che chi fa vertenza verra' segnalato dal padrone e non potra' piu' trovare lavoro; e cio' e' verosimile, molto spesso accade che l'impresa che intende assumere si faccia consegnare il libretto di lavoro e telefoni alle imprese precedenti subordinando la nuova assunzione al loro giudizio; ed e' prevalentemente per questo motivo che sono gli immigrati a farsi coraggio e a chiedere i propri diritti visto che la stagione successiva possono cambiare zona.

1.5 - DIRITTO DI PRECEDENZA

Lo stesso diritto di precedenza per tornare a lavorare nella medesima azienda, dopo le modifiche apportate dall'art. 23 della legge n. 56, e' ormai uno strumento inefficace.

1.6 - "CONTRATTINI" ED EVASIONE CONTRIBUTIVA

Il piu' delle volte la retribuzione viene corrisposta senza busta paga ed in un'unica soluzione a fine stagione; inoltre solerti consulenti invitano le aziende ad eludere le norme di salvaguardia piu' elementari, solo alcuni esempi:

-- all'atto dell'assunzione dichiarano all'Ufficio del lavoro, ai sensi dell'art.15 legge 56, di non applicare i contratti collettivi bensì le leggi ed un contratto individuale, dichiarano inoltre di non chiedere la fiscalizzazione degli oneri sociali. In tale modo non temono ispezioni e sono in regola con gli Istituti pagando retribuzione e contributi su 1.500.000 lire mensili per 40 ore settimanali di lavoro.

-- I dipendenti non vengono retribuiti sulla base dei minimi stabiliti dall'INPS, ma molto meno e si prendono a riferimento i minimi solo per calcolare i versamenti,...

1.7 - EVASIONE CONTRIBUTIVA E LAVORO NERO

Nonostante nel trimestre luglio/settembre 1988 delle aziende visitate dagli ispettori dell'INPS ben il 74 % non era in regola; SOLO fra i lavoratori intervistati oltre il 56 % non era in

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

regola e addirittura il 10 % non era neppure registrato.

1.8 - PREVIDENZA E ASSISTENZA

Se a tutto ciò aggiungiamo: che agli stagionali ne' lo Stato e ne' gli Istituti forniscono le medesime prestazioni degli altri lavoratori in termini di: minimi pensionistici, maternità, indennità di malattia... e nel settore specifico leggi di sostegno all'occupazione, si chiude il cerchio della precarietà.

2 - LEGISLAZIONE DI SOSTEGNO

Pertanto questi lavoratori non sono in grado di puntare ne' sulla forza del sindacato essendo la stragrande maggioranza delle imprese al di sotto dei 15 dipendenti (in media ci sono 5 addetti per impresa) prevedendo, leggi e contratti, che assemblee e nomina RSA possono esservi solo in aziende con almeno 15 dipendenti; ne' su una contrattazione collettiva largamente inapplicata e inapplicabile con le norme vigenti.

Maggiore garanzia verrebbe da una legislazione finalizzata alle libertà sindacali e alla salvaguardia di diritti minimi.

Infine e' indispensabile pensare a leggi che tengano conto della peculiarità di chi non ha con la medesima impresa un rapporto di lavoro continuativo; rivedendo in particolare la recente legislazione in materia di Mercato del lavoro la quale, oltre ad essere rivolta a coloro che hanno un'unica assunzione nella vita (e sono sempre in meno), sta progressivamente smantellando quanto ottenuto a tutela dei lavoratori precari.

Ogni modifica di legge, che può sembrare un semplice provvedimento di assestamento per il mercato del lavoro annuale e per gli occupati permanenti nelle aziende medio-grandi, può invece sconvolgere il mercato del lavoro dei precari. E' pertanto indispensabile vedere la legislazione del lavoro anche in funzione di coloro che hanno un rapporto di lavoro non annuale e non in una grande azienda.

3 - PROPOSTE DI MODIFICA DI LEGGI E DI DISEGNI DI LEGGE

3.1 - Legge 56

- La legge 56 ha previsto che la formulazione delle graduatorie tenga conto di tre requisiti: carico familiare, reddito individuale e anzianità di iscrizione al collocamento. Se il primo requisito può anche essere utile alla formazione di una graduatoria per assunzioni stagionali (anche se esso stesso in alcune situazioni di stagionalità può essere contraddittorio)

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gli ultimi due sconvolgono i rapporti di lavoro stagionali, (chi ha svolto la stagione piu' lunga - e di norma e' il lavoratore con maggiore esperienza e anzianita' nella mansione-, oltre magari a perdere i requisiti per l'iscrizione alla prima classe, ha guadagnato di piu' e ha meno anzianita' di iscrizione al collocamento e quindi meno diritti alla riassunzione rispetto ad es. a colui che l'ha sostituito per una breve malattia.

Quel lavoratore che magari da anni ha basato la sua vita sulla certezza di quel lavoro, pur precario, puo' vedersi scalzato via.

Paradossalmente e' come se le commesse della Standa aventi piu' anzianita' venissero automaticamente licenziate e rimpiazzate tutto l'anno con le avventizie assunte per Natale; o che gli impiegati delle "poste" fossero tutti sostituiti con i trimestrali.

La Commissione Regionale per l'Impiego dell'Emilia Romagna, al fine di evitare che gli stagionali aventi maggiore anzianita' venissero penalizzati, ha adottato una specifica delibera provvisoria per il 1989.

- La legge 56 ha smantellato il diritto di precedenza relegandolo formalmente alle assunzioni non-nominative e che di fatto aumenta la precarieta' degli stagionali: non si e' solo aperta la strada ai passaggi diretti, alle assunzioni nominative di apprendisti e di "alte"qualifiche ma anche alle "assunzioni dirette" per tutte le aziende che hanno fino a tre dipendenti; e nel turismo, all'inizio della stagione nessuna azienda ha 3 dipendenti perche' ha appena aperto.

E' inoltre opportuno ricordare che e' in piedi il contenzioso con aziende le quali hanno assunto direttamente in blocco i primi 10/15 dipendenti.

Infine in tale situazione nessun lavoratore stagionale avente qualifica nominativa e' disponibile a svolgere attivita' sindacale e tantomeno a partecipare agli scioperi o ad essere eletto delegato sindacale, sapendo per certo che la stagione successiva la sua assunzione e' a completa discrezione dell'azienda; cio' e' oggettivamente una ulteriore limitazione della liberta' sindacale.

Pertanto il lavoratore stagionale al quale l'anno successivo viene rifiutata l'assunzione non puo' piu' essere considerato un "NON RIASSUNTO" ma un LICENZIATO; e allo stesso deve essere data comunicazione preventiva delle motivazioni che determinano la mancata assunzione.

3.2 - 585 TER e successive modificazioni

Per gli stagionali altre e diverse devono essere le regole per l'accesso al lavoro. Gli stagionali non possono ogni volta che devono essere assunti, e cio' non avviene una volta nella vita,

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ma ad ogni inizio di stagione, subire l'esame "politico" di idoneità da parte del datore di lavoro, oppure subire, nel rapporto con l'Ufficio del lavoro, le conseguenze di modifiche normative nel frattempo intervenute e che magari hanno apportato mutamenti tali da compromettere la conservazione del posto di lavoro.

Se quanto previsto dal 585 ter in materia di assunzioni fosse esteso anche agli stagionali (nominatività assoluta per ogni assunzione) provocherebbe un annullamento di tutte le tutele di questi lavoratori che ad ogni inizio di stagione, non solo della prima ma anche di tutte le successive, sarebbero costretti a subire i ricatti aziendali.

Appare pertanto indispensabile la richiesta di norme a tutela di questi lavoratori a partire dalla continuità del rapporto di lavoro, valorizzando il diritto di precedenza ed al suo interno privilegiando l'anzianità di servizio nella medesima qualifica come deciso dalla CRI Emilia Romagna con la delibera citata al precedente punto 3.1.

3.3 - LEGGE 160/88

- Pur riconoscendo per la prima volta il diritto all'indennità di disoccupazione ai lavoratori a breve stagionalità, la legge 160/88 e le interpretazioni date alla stessa dal Ministero del Lavoro e dall'INPS, ne limitano l'efficacia di tutela del lavoro precario e di lotta al lavoro nero.

Oltre alle note nostre proposte di modifica e di estensione del diritto ai giovani, eliminando i due anni di anzianità contributiva, è auspicabile l'estensione di tale diritto al part time ciclico durante i periodi di sospensione dal lavoro.

Inoltre appare pericolosa l'interpretazione dell'INPS di riconoscere la disoccupazione esclusivamente in maniera speculare ai giorni di effettivo lavoro; ciò comporta il riconoscimento del diritto alla disoccupazione per i giorni di riposo settimanale effettivamente lavorati e assicurati (cioè è un incentivo per gli stagionali a non godere il riposo settimanale di legge ed è un incentivo a farsi retribuire i giorni di ferie e di permesso; infine, tale interpretazione è una limitazione del diritto di sciopero (77 giorni lavorati più un giorno di ferie e un giorno di sciopero per rinnovare il CCNI non consentono la maturazione del diritto alla disoccupazione perché sono richiesti 78 giorni di effettivo lavoro).

4 - APPLICABILITÀ DEI CONTRATTI COLLETTIVI DI LAVORO

Nella maggior parte delle aziende e nella quasi totalità di quelle stagionali il ccni viene applicato solo formalmente nei suoi minimi tabellari giusti per non perdere la (neppure elevata)

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fiscalizzazione degli oneri sociali.

Inoltre la contrattazione collettiva non viene applicata neppure nei minimi tabellari laddove, in omaggio alla piu' restrittiva interpretazione dell'art 15 della legge 56 (si veda il punto 1.A "contrattini" ed evasione contributiva di cui sopra), ci si limita ad applicare quanto previsto dalle leggi sul lavoro, prime fra tutte quelle in materia di orario ferme da oltre 50 anni. Tale operazione e' talmente conveniente che le imprese sistematicamente rinunciano a chiedere la fiscalizzazione degli oneri sociali. Questo fenomeno diffusissimo in Romagna, che sembra aver preso piede anche in altre localita', e' perseguito dall'ispettorato del lavoro solo nel caso la Ditta aderisca alla associazione firmataria e cio' ha provocato una notevole diminuzione delle adesioni alle associazioni di categoria, fenomeno per motivi simili diffuso un po' in tutta Italia e che in Romagna e' solo piu' evidente.

E' pertanto necessario garantire l'applicabilita' dei contratti.

4.1 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

I trasferimenti alle imprese da parte degli Enti Pubblici in generale devono essere vincolati al pieno rispetto della contrattazione collettiva nazionale e decentrata.

Non solo la fiscalizzazione degli oneri sociali, ma tutti i trasferimenti alle imprese che sono presenti un po' in ogni settore. Ne turismo ad esempio: quante imprese lavorano con i comuni per il turismo sociale, con le scuole per le gite, con l'inps per le cure termali, magari beneficiando di strutture pubbliche per fiere e congressi, ecc.; oppure quante imprese beneficiano di interventi ordinari e straordinari a causa del maltempo o di emergenze quali ad es. Valtellina, alghe in adriatico, ecc.

4.2 - DL 279/89

Infine sarebbe utile una maggiore chiarezza del dl 279/89 ove si afferma che la "retribuzione da assumere per il calcolo dei contributi deve essere quella prevista dai contratti o accordi collettivi stipulati dalle OO SS". Tale norma e' largamente elusa dalle imprese in riferimento a tutte le prestazioni straordinarie; ed e' proprio nelle prestazioni effettuate oltre l'orario normale di lavoro che si annida prevalentemente l'evasione contributiva ed e' maggiore lo sfruttamento.

5 - CONCLUSIONE

Una maggiore tutela dei lavoratori stagionali e' strettamente subordinata:

- ad un rafforzamento dell'attivita' di vigilanza degli organi preposti: con l'attuale ritmo, un'azienda turistica del

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Circondario riminese rischia una visita dell'INPS o dell'Ispettorato del lavoro ogni 15/20 anni

- alla estensione dei diritti sindacali ai dipendenti delle piccole aziende

- alla formulazione di norme di legge specifiche che permettano la tutela del lavoro stagionale nella sua diversità.

Rimini: 25.08.69

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto riepilogativo degli interventi ispettivi realizzati da:
 Ispettorato del Lavoro - INAIL - INPS relativi al Circondario Riminese nell'87-88-1° Settembre '89, nonché quelli relativi
 ai soli mesi di Luglio-Agosto-Settembre 87-88 (periodo di massima concentrazione del lavoro stagionale).

	Aziende visitate	Aziende non in regola %	Occupati	Non Registrati %	Fuori Busta %	Recupero Evasioni	Recupero per ritardi
1987	1.517	786 51,81	6.725	546 8,11	468 6,95	1.597.929.000	1.174.914.000
1988	1.347	522 38,75	6.867	518 7,54	356 5,18	1.288.447.000	626.844.000
1° Sem. 1989	319	135 42,31	2.331	214 9,18	81 3,47	279.131.000	490.261.000
3° Trim. 1987	452	302 66,81	2.505	255 10,17	208 8,30	722.000.000	5.521.000
3° Trim. 1988	457	265 57,98	2.657	246 9,25	183 6,88	531.857.000	25.193.000

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

COORDINAMENTI NAZIONALI FEMMINILI CGIL CISL UIL

Roma, 7 novembre 1989

Inviato: 16 NOV. 1989
 Prod. n. 500/CCIA

- Commissione d'inchiesta sulle
 condizioni di lavoro nelle
 aziende

ROMA
 Via dei Chiavari, 129

Inviando il documento dei Coordinamenti femminili Cgil, Cisl e Uil ritenendo essenziale che la Commissione ne assuma le problematiche nel rapporto finale.

Il nostro contributo verte su due punti determinanti per la salute psico-fisica della donna che lavora:

- l'incidenza delle condizioni di lavoro sulla salute riproduttiva e in particolare sulla maternità;
- le molestie sessuali come discriminazione di sesso e come compromissione della integrità psico-fisica delle lavoratrici.

Intendiamo inoltre sottolineare che la condizione delle lavoratrici nelle piccole unità produttive, nel lavoro a domicilio e nel lavoro precario e stagionale - come risulta anche dal materiale e dalla documentazione forniti da Cgil, Cisl e Uil - è particolarmente non tutelata e discriminata e richiede misure d'intervento mirate.

Abbiamo voluto infine mettere in evidenza l'intreccio indissolubile tra lavoro "produttivo" e "riproduttivo" e la necessità di un approfondimento della condizione di lavoro delle donne da questo punto di vista.

Per questo insieme di ragioni riteniamo indispensabile che il Parlamento costituisca una Commissione d'indagine sulla condizione delle donne lavoratrici. Chiediamo pertanto alla Commissione di farsi portatrice di questo istanze presso il Parlamento, sostenendone la validità anche con i primi elementi conoscitivi risultanti dalla propria indagine.

Dal 16/11/89

LE RESPONSABILI DEI COORDINAMENTI NAZIONALI FEMMINILI

CGIL

(Maddalena e Bisogni)

Anna Maria
 Panno

CISL

(Lilla Pissalacqua)

Lilla Pissalacqua

UIL

(Franco Spicciardi)

Franco Spicciardi

1) Premessa

Ci limitiamo qui a indicare alcune questioni essenziali relative al rapporto donne-lavoro-salute e alla violazione in questo campo di diritti fondamentali, individuali e collettivi, delle donne lavoratrici.

Ci riserviamo, nella seconda fase dell'indagine e dopo l'audizione della commissione, di presentare dossiers di documentazione e approfondimenti relativi in primo luogo alla connessione più generale esistente nel lavoro tra tutela della salute psico-fisica della donna e superamento di discriminazioni dirette e indirette fortemente presenti in tutti gli aspetti dell'accesso al lavoro, della condizione lavorativa, delle condizioni e strutture sociali in cui essa si svolge; in secondo luogo riguardanti in modo specifico la condizione delle donne lavoratrici nelle piccole e medie imprese, nel lavoro saltuario e stagionale, in quello a domicilio.

In queste prime annotazioni ci limitiamo a due questioni: la tutela della maternità e della salute riproduttiva della donna, la difesa e la prevenzione dalle cosiddette "molestie sessuali".

1) Tutela della maternità e della salute riproduttiva della donna

1.1) Le condizioni di lavoro (in particolare nell'industria, ma non solo) presentano una pluralità di rischi per i

lavoratori e le lavoratrici. Per quel che attiene la salute delle donne particolare attenzione va rivolta alla salute riproduttiva e non solo allo specifico evento della gravidanza e maternità.

Sottolineiamo che a nostro avviso è altrettanto importante non sottovalutare gli effetti che sostanze, materiali o attrezzi di lavoro, hanno sulla funzione riproduttiva maschile.

La letteratura scientifica in tal senso è molto ampia ed aggiornata, anche se l'introduzione di nuove sostanze pone il problema della non conoscenza del loro livello di tossicità e degli effetti a breve, medio e lungo termine non solo sulle lavoratrici/lavoratori esposti ma anche - in caso di gravidanza - sull'embrione, sul feto e sulla prole.

Per le donne in aggiunta ai rischi fisici, chimici, ergonomici specifici di un lavoro si aggiungono, con sinergie non secondarie, gli effetti del lavoro riproduttivo, quello cioè legato al lavoro di cura nell'ambito della famiglia.

Tali aspetti, ovvero la composizione del nucleo familiare, il lavoro domestico, l'assenza spesso dei servizi sociali, il peso psicologico di tali situazioni, devono essere tenuti presenti nella analisi delle condizioni di lavoro.

E' altrettanto riduttivo a nostro avviso limitare (così come parte della ricerca scientifica ed epidemiologica ha fatto prevalentemente sino ad oggi) l'analisi, gli interventi e le misure di prevenzione alla tutela della gravidanza.

L'equilibrio della sessualità spesso messa in discussione dai ritmi di lavoro o dai turni, gli aborti precoci, non facilmente identificabili, la sterilità e la menopausa precoce sono eventi non trascurabili.

Riprendendo in esame i risultati della indagine nazionale condotta da Cgil, Cisl e Uil insieme alla cattedra di Igiene industriale della Università di Roma, patrocinata dal Ministero del Lavoro e dall'Istituto Italiano di Medicina Sociale, si è riscontrato come tali risultati siano tutt'oggi validi.

L'indagine, condotta su un campione composto da migliaia di lavoratrici, ha mostrato come nelle imprese industriali vi siano una pluralità di rischi, a fronte dei quali l'intervento delle imprese è quasi nullo.

In particolare si rileva la totale assenza di una corretta ed adeguata informazione sui rischi a cui si è esposti.

Spesso l'assenza di ruolo delle imprese nella informazione è in qualche modo sostituita da interventi delle rappresentanze sindacali.

Altre normative sono sistematicamente eluse in particolare per quel che attiene gli spostamenti in gravidanza da una mansione o reparto a rischio ad altri lavori non a rischio.

Comunque lì dove gli spostamenti vengono effettuati ciò non avviene mai per iniziativa dei capi reparto ma su richiesta del sindacato.

I mezzi individuali di protezione sono scarsamente messi a disposizione delle lavoratrici.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le visite mediche mirate sono poco praticate e cosa ancor più criticabile, le lavoratrici molto raramente vengono informate circa i risultati.

I Coordinamenti femminili di Cgil, Cisl e Uil ritengono determinante:

- rafforzare le strutture istituzionali preposte al governo e alla gestione delle politiche di prevenzione, a livello nazionale e territoriale, soprattutto per quel che attiene la informazione sui rischi e il controllo della applicazione delle norme, in particolare quelle inerenti la tutela della maternità. Procedere in questo ambito a una mappatura delle condizioni di rischio per la salute riproduttiva e in particolare per la gravidanza come base conoscitiva necessaria per un intervento sistematico preventivo e di tutela.
- Definire una normativa nazionale ed europea di prevenzione della esposizione professionale a rischi derivanti dall'uso di sostanze cancerogene, teratogene e mutagene.

1.2) Il cumulo di lavoro retribuito e lavoro riproduttivo/di cura è fonte di sovraccarico fisico e mentale, ed ha numerose ripercussioni, che esamineremo in seguito, sul godimento effettivo di diritti fondamentali da parte delle donne. Le ripercussioni sulla salute della donna in genere sono a carico:

- della sfera neurologica e psichica;
- della sfera patologica "aspecifica" (patologie fisiche e organiche da stress);

- della sfera cardiocircolatoria;
- della sfera sessuale e relazionale.

Il primo e l'ultimo esempio di casistica sono spesso correlabili.

E' indispensabile che le strutture pubbliche di prevenzione nei luoghi di lavoro e territoriali estendano il controllo su queste fasce di problematiche ed esercitino poteri dispositivi, coordinando l'intervento con gli Ispettorati del Lavoro in materia lavoristica e con l'Inail.

1.3) La maternità, (destino o, oggi sempre di più, scelta) è punto centrale attorno a cui da sempre ruota la vita delle donne, sia per il ruolo e il lavoro di riproduzione e cura, sia per le condizioni di ingresso e collocazione nell'ambito del lavoro retribuito.

La normativa e le reali condizioni di tutela della maternità costituiscono per tale ragione un punto di verifica essenziale dei diritti delle donne nel nostro paese.

Nel contesto della presenza crescente delle donne nel lavoro dipendente e del diritto delle donne al lavoro e a pari opportunità, i problemi aperti investono condizioni lavorative e sociali inaccettabili e riguardano tanto l'applicazione della normativa vigente quanto il suo miglioramento.

Per quanto riguarda le condizioni lavorative e sociali bisogna innanzitutto denunciare il fatto che il valore sociale della maternità, principio informatore della nostra legislazione in materia ed espressione di una conquista sociale

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e civile fondamentale per il nostro paese, non è affatto acquisito nel nostro sistema economico e produttivo e nelle relazioni sociali nè è pienamente e conseguentemente realizzato dalla legislazione e dalle strutture dello stato sociale.

1.4) Volendo operare una prima e provvisoria schematizzazione della violazione di diritti o di diritti non adeguatamente tutelati dalla attuale legislazione:

E' necessario rivedere in senso migliorativo e non restrittivo la attuale normativa 1204/71, che risulta non rispondente alle attuali e mutate condizioni di rischio.

Essa esprime un livello di tutela sanitaria solo rispetto all'affaticamento: dal settimo mese non esistono praticamente più rischi malformativi, ma solo di prematurità e stress materno; non tutela l'embrione, perchè l'esposizione più "pericolosa" è fra il secondo e il quarto mese; non tutela la donna, perchè il maggiore suo impegno organico corrisponde a una immaturità metabolica embrionale e fetale (secondo-quarto mese compiuto).

Rispetto a questi problemi, le norme della 1204, in particolare gli artt. 3, 4, 5, si sono verificate insufficienti a tutelare efficacemente le lavoratrici madri nei casi indicati, soprattutto per quanto riguarda il riferimento all'Ispettorato del Lavoro e alle reti di medicina preventiva presupposte. Ciò è tanto vero che molto alto è il tasso di lavoratrici che in gravidanza si allontanano dal lavoro

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

prima del settimo mese, per minaccia di aborto e che, invece di richiedere l'anticipazione della maternità, si mettano in malattia.

Non esiste allo stato un sistema informativo tale da verificare il numero, la tipologia e i settori in cui è richiesta e concessa l'astensione anticipata; attualmente i dati raccolti dagli ispettori del lavoro sono generici e non permettono alcuna analisi qualificata.

Vi è inoltre una diversa e più grave situazione nella piccola impresa, nell'artigianato e ovviamente in tutta l'area del lavoro nero e a domicilio.

Qui le donne non hanno alcuna tutela, la legge è inapplicata tanto più per quanto riguarda la loro salute.

Nelle piccole aziende, anche volendo, è molto difficile provvedere allo spostamento da una mansione a rischio a una non a rischio, essendo tutti in genere esposti agli stessi rischi. Anche qui solo un'opera di bonifica e di intervento preventivo può risultare efficace.

I Coordinamenti Cgil, Cisl e Uil ritengono che nei casi in cui sia possibile lo spostamento temporaneo delle lavoratrici da una mansione ad un'altra non a rischio, anche se non direttamente attinenti con la professionalità esplicata normalmente questa soluzione sia da privilegiare rispetto all'allontanamento dal lavoro.

In realtà nell'ultimo periodo lo stesso ministero del Lavoro ha proposto le anticipazioni di un mese (dal 7° al 6°) per una serie di lavori ritenuti pregiudiziali all'esito della

maternità. Ciò con particolare riferimento ai settori del pubblico impiego.

Poichè non si vogliono creare contrapposizioni artificiose tra il settore industriale ed altri settori lavorativi si ritiene preferibile, anche per evitare problemi di isolamento prolungato delle donne che vanno in maternità troppo presto, attuare, lì dove vi sono le condizioni, lo spostamento da una mansione ad un'altra e da un reparto ad un altro.

1.5) La mancata piena tutela del valore sociale della maternità e dei diritti delle donne si riscontra sotto un secondo profilo, quello relativo alla salvaguardia del diritto al lavoro, al salario, al riconoscimento professionale e al suo sviluppo.

In questo campo le violazioni sono molteplici, estesissime, investono tutta la normativa relativa alla maternità e alla parità uomo-donna e chiamano in causa non soltanto gravi responsabilità tanto delle parti imprenditoriali quanto delle strutture pubbliche, ma per certi aspetti anche il sindacato. Ci limitiamo qui a citare soltanto le violazioni più comuni e ricorrenti:

- accesso al lavoro - viene precluso a donne incinte e con bambini piccoli con diversi sistemi: colloqui preliminari, percorsi selettivi e visite mediche fatte con scopi dichiarati diversi da quelli reali, tendenti a escludere donne con "problemi".

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- estensione abnorme del lavoro precario, a domicilio o lavoro apparentemente non riconducibile a quello dipendente e conseguente diffusione di molteplici forme di pressione psicologica, ricatto, minaccia di esclusione dall'accesso al lavoro, dalla sua stabilizzazione oppure di licenziamento connesse alla maternità;

- diffusione del lavoro nero e conseguenze gravissime sui diritti del lavoro e della persona;

- persecuzioni di vario tipo tendenti a rendere materialmente o moralmente insostenibile da parte della lavoratrice la continuazione del rapporto di lavoro;

- diritto alla retribuzione e alla professionalità; esso viene in vario modo messo in discussione:

* non rispettando la legge di maternità nel calcolo della indennità di maternità e del trattamento economico;

* collocando le lavoratrici madri in mansioni meno qualificate, dequalificandole in itinere (durante o dopo la gestazione), rendendo indisponibile al ritorno al lavoro il posto e la mansione precedentemente occupate; subordinando l'accettazione della richiesta di part-time, di orario flessibile o di periodi di permesso dopo l'astensione obbligatoria al passaggio ad un lavoro meno qualificato o senza prospettive di avanzamento; facendo, in varie forme, decadere prospettive di avanzamento professionale a causa di maternità o utilizzo di permessi;

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- vi sono inoltre numerosi casi di discriminazione "normata" verso le lavoratrici madri, con la negazione del carattere obbligatorio del periodo di astensione, la violazione del principio del valore sociale della maternità, alcuni dei quali sono avallati da accordi sindacali. Ne richiamiamo alcuni:

* non pagamento della indennità dell'80% per l'astensione obbligatoria fino a sette mesi dopo il parto nei casi di lavoratrice addetta a lavori pericolosi, faticosi e insalubri che non possa essere spostata ad altre mansioni. In merito la Corte Costituzionale, sentenza n. 972 dell'11/10/88 ha dichiarato illegittimo l'art. 15, 1° comma della L. 1204, che appunto non prevede il pagamento dell'indennità, pur trattandosi di astensione obbligatoria.

* Accordi sindacali che penalizzano la lavoratrice madre equiparando la maternità alla malattia e che quindi, ad esempio, tolgono nel periodo di astensione obbligatoria e interdizione dal lavoro le quote di salario accessorio riguardanti professionalità e produttività legate alla presenza.

* Accordi sindacali che in vario modo non tengono conto, ai fini della salvaguardia professionale della lavoratrice, della necessità di consentire il recupero di eventuali perdite derivanti da corsi professionali per passaggio di qualifica non frequentati, periodi scaduti per partecipare a concorsi interni, ecc..

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

* Trattamenti pensionistici contrastanti con il principio del valore sociale della maternità, come il caso dei telefonici la cui cassa speciale esclude il periodo di astensione obbligatoria dal calcolo della pensione.

1.6.) Abbiamo già accennato ai molteplici effetti che il cumulo di lavoro retribuito e lavoro riproduttivo/di cura può avere sulla salute delle donne. E' impossibile non prendere in considerazione il doppio ruolo che ancora grava in grande prevalenza sulle spalle delle donne (si vedano in proposito le ricerche sul tempo di lavoro familiare impiegato da donne e uomini), lo stretto e inscindibile rapporto che questo ha con la condizione di lavoro e gli effetti discriminatori sulle donne che hanno un sistema di lavoro e una organizzazione sociale che non ne tengono conto.

La presenza ormai strutturale delle donne nel mercato del lavoro e la loro rivendicazione di pari opportunità nell'accesso, nella permanenza, nella condizione di lavoro e valorizzazione della professionalità (si vedano le proposte per una legge sulle azioni positive e le pari opportunità in discussione in Parlamento di cui i coordinamenti femminili CGIL, CISL, UIL sollecitano vivamente la rapida approvazione) insieme alla crescita in una nuova cultura e coscienza civile che mette in primo piano i diritti dei bambini, degli anziani, dei più deboli e all'affermarsi soprattutto fra i giovani di una idea forte della paternità oltrechè della maternità e di una redistribuzione di ruoli e impegni tra uomo

e donna nella famiglia; tuttocio pone sotto accusa un sistema di organizzazione del lavoro e di condizioni lavorative che non si è trasformato tenendo il passo con i tempi della crescita sociale e civile ma addirittura è peggiorato con il diffondersi del lavoro decentrato e nelle piccole aziende, del lavoro precario, non tutelato e nero e con la crescita di una flessibilità del lavoro incontrollata e di violazioni sistematiche delle leggi sociali, in particolare quelle di parità e maternità.

Una organizzazione del lavoro e di condizioni lavorative nella quale l'affermazione dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori deve essere integrata e sostenuta dal miglioramento quali-quantitativo del sistema dei servizi sociali e da una attenzione nuova alle politiche del tempo, in termini di orari di lavoro, di orari e tempi nell'arco della vita lavorativa, di integrazione di sistemi di orario, in particolare nelle città.

1.7) Sui versanti indicati nel punto 1.6), individuiamo qui alcuni punti nodali:

- rafforzamento, qualità, orari e forme di funzionamento rapportate alle reali esigenze dell'utenza, dei servizi pubblici fondamentali, in particolare quelli relativi alla salute, all'infanzia, agli anziani, i consultori.

Questo aspetto non solo non è estraneo alla problematica della salute e delle condizioni di lavoro, ma è per le donne fondamentale. Rinviamo alla documentazione allegata per

quanto riguarda un quadro più preciso della situazione e le proposte dei coordinamenti femminili sindacali.

- Sistema degli orari, in particolare nelle città. La questione ha numerose facce e riguarda tanto i sistemi di orario quanto gli orari di lavoro nei singoli settori, quanto la interrelazione fra i singoli sistemi di orario.

Come è del tutto evidente la questione, che nel suo insieme costituisce uno dei nodi più spinosi della vivibilità individuale e collettiva dei sistemi territoriali e in particolare urbani, non interessa solo le donne ma tutti i lavoratori e i cittadini. Essa ha influenze sulla salute dei singoli, molto precise e verificabili, ed ha effetti molto pesanti sulla salute e condizione lavorativa soprattutto delle donne.

- Orari di lavoro e scansione dei tempi della vita lavorativa (sia nel senso di una diversa distribuzione e intreccio tra formazione, lavoro, pensione che nel senso di una articolazione del lavoro e del tempo di lavoro che tenga conto del rapporto tra lavoro produttivo e riproduttivo e che contempli la definizione di nuovi diritti della persona e in modo specifico di maternità e paternità): si tratta di questioni molto complesse a cui facciamo solo riferimento, non essendo questa la sede per approfondirle.

Richiamiamo qui invece la questione del turno notturno per le donne, per ribadire, anche rispetto alla discussione in sede OIL sulla revisione parziale della convenzione sul lavoro notturno delle donne, la validità della nostra

legislazione (legge 903 e legge 1204) e la necessità di una sua corretta e piena applicazione.

2) Le molestie sessuali

2.1) La molestia sessuale si configura, secondo la definizione giuridica datane negli Stati Uniti, come discriminazione illegale, basata sul sesso.

In Europa il riconoscimento della gravità e rilevanza del problema si è concretizzato recentemente in una serie di risoluzioni del Parlamento Europeo che riconoscono le molestie sessuali come un problema che "attenta alla dignità e ai diritti delle donne". In Italia manca ancora una definizione di molestia sessuale a cui fare riferimento nelle controversie.

Il 13 dicembre 1984 il Consiglio europeo ha votato una risoluzione sulla promozione di azioni positive a favore delle donne, che demanda agli Stati membri di intraprendere misure "per tutelare il rispetto della dignità delle donne nel luogo di lavoro".

Nel marzo del 1986 la Commissione ha fatto svolgere una ricerca sulle molestie sessuali nel mondo del lavoro ed il rapporto di Michael Rubenstein, completo di proposte (tra cui quella di una direttiva comunitaria), è stato presentato a fine 1987.

Per quanto riguarda l'Italia non vi è stata fino ad ora nessuna iniziativa di Governo volta a dare attuazione alle

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

misure indicate dalla Comunità europea, addirittura il problema delle "molestie sessuali" non è assunto in alcun modo nè vi è una conoscenza della natura ed estensione del fenomeno nei luoghi di lavoro.

2.2) Il movimento sindacale a livello internazionale da alcuni anni ha cominciato ad affrontare questo problema in quanto strettamente connesso con i principi della eguaglianza di trattamento e il divieto di discriminazione in base al sesso. Rinviamo a questo proposito alla documentazione allegata.

In Italia i Coordinamenti femminili Cgil, Cisl, Uil hanno da qualche tempo iniziato ad affrontare il problema. Sono state condotte alcune indagini tra le lavoratrici e si è deciso di inserire precise richieste nei contratti di lavoro.

E' nostra convinzione profonda che il problema delle molestie e dei ricatti sessuali sia molto diffuso e costituisca un grave problema lesivo dei diritti delle donne.

L'intervento preventivo, volto a far emergere il problema, ad acquisirne consapevolezza collettiva e a mettere in atto un ventaglio di misure di formazione, di organizzazione del lavoro, di concreta salvaguardia dei diritti, della dignità, della salute fisica e psichica della donna, è determinante. L'approvazione di una legislazione per le pari opportunità e contro la violenza sessuale è inoltre, anche a questo proposito, ormai improrogabile.

C.G.I.L.



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO

Roma, 7 dicembre 1989

Aus.
Prot. n. 534/CCCA

Sen. Luciano Lama
Presidente Commissione di
Inchiesta sulle Condizioni
di Lavoro nelle aziende
Senato della Repubblica
Roma

Onorevole Presidente,

a conclusione dell'impegno di proposta che il sindacato ha assunto nel merito dei problemi oggetto del lavoro della Commissione da Lei presieduta, Le inviamo gli ultimi due elaborati inerenti:

- i problemi relativi all'evasione contributiva;
- i problemi relativi alle condizioni degli immigrati extracomunitari.

Ribadiamo la soddisfazione per il lavoro svolto in questi mesi con la Commissione parlamentare e del rapporto tra la Commissioni stessa e le organizzazioni sindacali su temi di così grande importanza.

Rimaniamo quindi a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Cordiali saluti.

p. La Segreteria Cgil
(Antonio Pizzinato)

All: 2

DOCUMENTO CGIL inviato alla Commissione Parlamentare d'Inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende: su EVASIONI CONTRIBUTIVE.

La regolarità, l'entità, la tempestività dell'afflusso dei contributi previdenziali hanno assunto importanza fondamentale, così come l'allargamento della base imponibile mediante l'effettiva applicazione della assicurazione obbligatoria IVS.

Sono due punti delicati dell'attuale sistema di accertamento e riscossione dei contributi, entrato in vigore nel 1969. Ad essi corrispondono le due forme principali del fenomeno dell'evasione contributiva: il mancato o ritardato pagamento di somme comunque già denunciate o accertate, da un lato, e, dall'altro, l'evasione propriamente detta, dove manca la denuncia delle retribuzioni imponibili in maniera parziale (viene denunciata solo una parte della retribuzione effettiva, di solito per una quota pari al minimale) ma anche in maniera totale, costituendo così l'evasione contributiva solo un aspetto - e non il più importante - del fenomeno del lavoro nero.

Il mancato o ritardato pagamento dei contributi

E' naturalmente più facile stabilire le dimensioni del primo tipo di evasione, anche se le stime prodotte non risultano sempre concordi. Nell'ottobre del 1988 una relazione del servizio competente al Consiglio di Amministrazione dell'Inps portò ad una serie di dichiarazioni dell'allora Presidente Militello, clamorose per la grandezza dei valori stimati (4.500 miliardi).

Non è trascurabile l'entità di questa particolare forma di autofinanziamento delle imprese, tanto più che potrebbe essere combattuta con mezzi relativamente più semplici di quelli necessari a provare, ad esempio, l'esistenza stessa di un rapporto di lavoro.

Solo ultimamente, ed in seguito all'iniziativa dell'Inps, gli Istituti previdenziali ed assistenziali italiani sono stati dotati di una certa libertà di movimento. Con il DL 548/88 (ed i successivi nn. 110, 196 e l'attuale n. 338) è stata loro riconosciuta la potestà di emettere ordinanze o ingiunzioni di pagamento dei debiti aventi titolo esecutivo: contemporaneamente tale titolo è stato riconosciuto a tutte le denunce della retribuzione imponibile, non seguite nei tempi stabiliti dal pagamento dei relativi contributi o premi (nel caso dei lavoratori autonomi, fanno fede le attestazioni dei dirigenti degli Enti). Per la riscossione coatta dei crediti, l'INPS ha ora la facoltà di avvalersi - in alternativa alla utilizzazione

delle proprie strutture - del servizio centrale di riscossione tributi, e, in attesa della sua entrata in funzione, delle esattorie comunali.

L'evasione dall'obbligo assicurativo

Ma è il secondo tipo di evasione quello che arreca il danno maggiore. Questo campo purtroppo è ancora in parte inesplorato, come si conviene ad un terreno in cui convergono fenomeni diversi che hanno in comune la caratteristica di essere tutti al di fuori della legalità.

Dati sull'entità del fenomeno sono sempre approssimati, anche se toccano cifre impressionanti: nel 1987, su 125mila aziende visitate dagli ispettori dell'Inps, 44.000 (più di un terzo) non erano in regola, per un totale di circa 620 miliardi di lire di recuperi contributivi.

La cifra è tanto più imponente se si pensi che le ispezioni riguardano un campione pari al 4,25% del totale delle aziende iscritte all'INPS (2.941.892) ed al 10,44% delle aziende che denunciano i lavoratori occupati e versano i contributi mensilmente con la procedura del D.M. 10 M (1.198.133).

Inoltre le ispezioni dell'INPS non sono sempre mirate sulle cosiddette aree a rischio. Nonostante, infatti, in Lombardia, Lazio e Campania per ogni accertamento ispettivo siano stati recuperati in media rispettivamente 10, 7 ed 8 milioni (contro una media nazionale di poco più di 5), è notevole il numero delle ispezioni che hanno dato esito negativo nelle altre zone d'Italia.

A differenza che nel caso del recupero dei crediti, anche la legislazione sociale, con le sue lacune, le sue ambiguità e con formulazioni normative che favoriscono interpretazioni di comodo da parte di chi vuole eludere la norma, contribuisce talora all'evasione dell'obbligo assicurativo: scopo della presente nota è quello di indicare alcune di tali situazioni al fine di suggerire anche le modifiche da apportare alla vigente legislazione.

I limiti dell'attuale sistema contributivo ed alcune proposte

1) L'accertamento e la riscossione dei contributi dovuti per diverse assicurazioni sociali.

Una delle caratteristiche negative del nostro sistema contributivo è la sua abnorme frantumazione in una miriade di aliquote contributive diversificate, per ogni forma di assicurazione sociale, a seconda del settore produttivo a

cui appartiene il datore di lavoro e, spesso, a seconda delle caratteristiche della azienda.

Già nella fase di attribuzione della "classe" contributiva si determinano i primi problemi. Ad esempio, al momento della classificazione delle aziende ai fini contributivi, diffuso è l'espedito di attribuirsi un codice che dia luogo ad una imposizione inferiore rispetto alla propria reale attività oppure all'inquadramento in un settore assistito da particolari facilitazioni. La diversità delle aliquote contributive e il modo come su di esse agisce la fiscalizzazione fa sì, ad esempio, che aziende della stessa natura, quali quelle di trasformazione dei prodotti agricoli, abbiano convenienza ad essere considerate agricole, se situate al Nord e appartenenti invece al settore industria se ubicate nel Mezzogiorno.

Una proposta tesa ad abolire tutte le differenziazioni esistenti tra le varie aliquote contributive sarebbe, forse, eccessiva. Ma tra una unica aliquota contributiva per tutti i settori produttivi e la situazione attuale, esistono una gamma di soluzioni che potrebbero essere utilmente adottate.

Una ipotesi potrebbe essere quella di riordinare il sistema contributivo accorpando le attuali aliquote in modo da ridurre le differenziazioni oggi esistenti e articolare il sistema stesso in non più di una decina di aliquote contributive, corrispondenti ad altrettanti settori produttivi.

2) Accertamento unificato dei contributi di competenza di diversi Enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie e controlli incrociati.

Provvedimenti di omogeneizzazione ed accorpamento delle aliquote assicurative non esplicherebbero comunque appieno i loro effetti positivi se non si sfruttasse la possibilità di scambio informazioni tra i diversi Enti gestori di forme di previdenza o assistenza e di utilizzo a fini comuni dei rispettivi apparati di controllo e vigilanza.

In verità già da tempo questa possibilità è presente al legislatore: è infatti nel 1962 che si comincia a prospettare l'esigenza di un utilizzo "al meglio" delle diverse potenzialità ispettive esistenti, anche se finalizzate esclusivamente ad "evitare pluralità di accertamenti, difformità di trattamento ed ingiustificati intralci al normale ritmo dell'attività produttiva" (L 22 luglio 1962, n. 628, art. 5). Il DPR di modifica all'ordinamento del Ministero del Lavoro affida così all'Ispettorato del Lavoro il compito di "regolare e disciplinare l'attività di assistenza e di vigilanza esercitata dall'Inail, dall'Inps, dall'Inam, tenendo conto sia delle esigenze dei servizi previdenziali, sia di quelle delle aziende" e stabilisce che gli Istituti interessati sottopongano in anticipo

all'approvazione dell'Ispettorato il calendario delle loro visite ispettive.

Solo venti anni dopo, però, si è cominciato a parlare di "controlli incrociati": è con l'art. 1 della L 638/83 che si unificano i termini per il versamento da parte dei datori di lavoro non agricoli dei contributi previdenziali, assistenziali e fiscali alle amministrazioni di competenza e si conformano ad un unico modello i rispettivi moduli di versamento, in modo da permettere il controllo incrociato delle informazioni in essi contenute; è lo stesso testo che generalizza l'uso obbligatorio del codice fiscale nei rapporti con la Pubblica amministrazione.

Ancora cinque anni, e con la legge 48/88 (in verità conversione dell'ultimo di una catena di ben sei decreti - legge) e con il Decreto ministeriale attuativo (22 giugno 1988 n. 256) si stabiliscono in dettaglio i contenuti e le modalità dello scambio di informazioni tra Amministrazione finanziaria, Inps e Inail necessario per realizzare una maggiore efficacia dei controlli incrociati di cui alla legge del 1983. I dati da scambiare sono relativi: al monte salari ed al numero dei dipendenti dichiarato dai datori di lavoro; al fatturato IVA denunciato o accertato nei confronti di aziende - campione; alle dichiarazioni fiscali degli artigiani, commercianti e liberi professionisti. I dati (di cui il decreto attuativo stabilisce con esattezza la fonte) devono essere forniti su supporto magnetico compatibile con i sistemi informatici dei diversi soggetti e devono riguardare - questa la più importante innovazione - anche i risultati degli accertamenti effettuati da ciascuna amministrazione.

E' di oggi l'ulteriore ritocco a questo complesso normativo, con l'obbligo per i datori di lavoro di fornire notizie supplementari nei loro rapporti con l'Inail, le Camere di commercio e - in agricoltura - anche con l'Amministrazione finanziaria, e con l'attivazione di collegamenti telematici tra i soggetti di cui sopra, disposti nel DL 279/89: si è in attesa del decreto ministeriale attuativo.

Come si vede, un complesso normativo sufficientemente ampio ma anche approfondito, che in sostanza fornisce i mezzi necessari per una efficace indagine sulle aree di evasione contributiva; di particolare rilievo, in questo quadro, la possibilità di ovviare alla cronica insufficienza del personale ispettivo lamentata da pressoché ogni Ente o Amministrazione, dal momento che sono state create tutte le premesse perché l'ispettore in forza ad uno conduca le sue indagini nei campi e nell'interesse di tutti. Ciononostante questo non avviene, ed i risultati non sono nemmeno paragonabili alle premesse.

Non sembra necessario un ulteriore intervento sulla norma (salvo, eventualmente, nel merito delle competenze e del potere dei singoli corpi ispettivi, come si vedrà) quanto invece un'attività di verifica dell'attuazione delle disposizioni richiamate, che come commissione parlamentare non dovrebbe presentare difficoltà.

Assieme a ciò, e come intervento "a monte", potrebbe essere studiata la omogeneizzazione normativa dei sistemi contributivi almeno dell'Inps e dell'Inail: pur mantenendo quest'ultimo oscillazioni del premio a seconda dell'effettivo andamento infortunistico dell'azienda, le attuali circa 400 aliquote contributive INAIL potrebbero essere sostituite da una decina di aliquote corrispondenti al presunto rischio medio di altrettanti grandi settori produttivi sotto il profilo del rischio.

Ciò consentirebbe l'accertamento e la riscossione unificata dei contributi INPS-INAIL, e, con essi, vantaggi non indifferenti sul piano della lotta alle evasioni contributive.

3) Sostituzione degli sgravi per il Mezzogiorno con una fiscalizzazione aggiuntiva.

Gli sgravi contributivi per il Mezzogiorno sono articolati e differenziati secondo criteri farraginosi e tali da renderli difficilmente gestibili. Poiché essi operano, fra l'altro, a favore di aziende "nuove", sorte dopo determinate date, si dà il caso che diverse aziende "vecchie", preesistenti alle date di cui trattasi, hanno cambiato ragione sociale, a volte parte della strumentazione e del capitale fisso, al solo scopo di farsi considerare "nuove". In alcuni casi, hanno chiuso un giorno, e hanno riaperto il giorno dopo con una nuova "etichetta" e ragione sociale.

Trattandosi di abusi e distorsioni gravi, diffusi e difficilmente controllabili, la proposta che si avanza è quella di sostituire - nei limiti degli stanziamenti previsti - gli attuali sgravi per il Mezzogiorno con una fiscalizzazione aggiuntiva per il Sud che operi secondo gli stessi criteri di quella generale, e quindi senza far distinzione tra aziende sorte prima o dopo una certa data.

4) Evasione di contributi con base imponibile fiscale.

Alcuni contributi sociali hanno come base imponibile il reddito IRPEF. E' evidente che l'organismo avente il maggiore interesse e la maggiore esperienza sia in questo campo l'Amministrazione finanziaria. Avviene invece che vengano affidati all'INPS anche compiti di riscossione di questi contributi che non sono di competenza dell'istituto e che hanno, per l'appunto, come base imponibile, il reddito

IRPEF. E', questo, ad esempio, il caso della cosiddetta "tassa sulla salute".

Ciò produce disfunzioni di vario genere ed evasioni dovute al fatto che non sempre l'INPS viene a conoscenza dell'esito degli accertamenti dell'Amministrazione finanziaria che hanno portato a rettificare il reddito inizialmente dichiarato dall'interessato.

Per queste considerazioni, sarebbe quanto mai opportuno che la riscossione di tali contributi venisse affidata all'Amministrazione finanziaria.

5) Imponibile di riferimento ai fini del calcolo dei contributi.

Finora, non vi era una indicazione normativa chiara in ordine alla retribuzione di riferimento sulla quale calcolare i contributi. Avveniva, così, che da parte di alcune sedi INPS si considerasse legittimo il pagamento del contributo sul salario denunciato dal datore di lavoro, anche se tale salario era inferiore a quello contrattuale. Senonché, la Corte di Cassazione ha opportunamente riconosciuto che in tali casi il comportamento del datore di lavoro è illegittimo. Sulla base di tali pronunciamenti della magistratura, l'art. 1 del D.L. 9 ottobre 1989 n. 338 afferma ora, senza ombra di equivoci, che la retribuzione imponibile non può essere inferiore a quella stabilita "da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo".

E' indispensabile che tale norma divenga al più presto operante in modo definitivo attraverso la conversione in legge del decreto che andrà a reiterare quello n. 338: sarebbe tuttavia preferibile che una norma siffatta assumesse natura di interpretazione autentica della vigente legislazione.

6) Aggiornare la definizione di "lavoro straordinario".

Una legge del 1968, opportunamente, esclude dagli sgravi contributivi per il Sud, le ore di lavoro straordinario.

Senonché, con l'avallo della magistratura, e anche di qualche struttura sindacale, la Confindustria si è inventata, in aggiunta al lavoro ordinario e a quello straordinario, un terzo tipo di lavoro: il lavoro supplementare. Sarebbe quello che eccede il lavoro ordinario, ma non viene nei contratti esplicitamente definito come straordinario.

Si è così venuto a costituire un "tertium genus" tra lavoro ordinario e lavoro straordinario, un lavoro, cioè, che eccede comunque l'orario normale, che viene compensato in misura maggiore rispetto al lavoro normale, ma che, ciononostante, beneficia degli sgravi contributivi per il Mezzogiorno.

Viene così vanificata una norma che tendeva a limitare lo straordinario e a favorire indirettamente l'occupazione.

A monte di questa vicenda v'è però la vetustà e la rigidità delle norme di legge sullo straordinario, per le quali è tale solo il lavoro eccedente le 48 ore settimanali, quando è noto che tutti i contratti di lavoro prevedono ormai orari di lavoro normali al di sotto di tale limite.

E' evidente la necessità di modificare queste leggi, definendo come straordinario il lavoro che comunque eccede quello normale, indicato nei contratti, indipendentemente da come in essi viene definito.

7) Il calcolo della pensione.

Anche i criteri di calcolo della pensione favoriscono fenomeni di evasione contributiva, in quanto nel settore INPS la retribuzione pensionabile si ricava dalla media delle retribuzioni degli ultimi 5 anni. Non v'è quindi nessun interesse - nemmeno da parte del lavoratore - affinché i contributi siano versati, negli anni che precedono gli ultimi 5, sul salario effettivo.

Sembra quindi opportuno un diverso criterio di calcolo della pensione, che - senza ripristinare il cosiddetto metodo "contributivo" - coinvolga e interessi personalmente il lavoratore a che il suo datore di lavoro gli paghi sempre i contributi sul salario effettivo. Un diverso criterio di calcolo della pensione deve però evitare che - almeno mediamente - si abbassi il rendimento attuale della prestazione pensionistica.

Queste due esigenze potrebbero essere soddisfatte da un criterio di calcolo della pensione che ricavi la retribuzione pensionabile dalla media delle retribuzioni di tutta la vita lavorativa. A condizione però che tali retribuzioni siano rivalutate non solo sulla base dell'aumento del costo della vita (il che già oggi avviene per le retribuzioni degli ultimi 5 anni), ma anche sulla base di coefficienti che tengano conto della evoluzione della carriera (e quindi della retribuzione) di un lavoratore medio. Inoltre, è indispensabile che anche chi alterna lavoro a part-time e a full-time possa contare su particolari norme di salvaguardia.

Le truffe e gli illeciti di natura penaleLe evasioni contributive in agricoltura.

Un fenomeno che dà luogo a vere e proprie truffe ai danni dell'INPS si verifica nel settore agricolo. Qui, la irrisorietà del contributo dovuto dai datori di lavoro è tale per cui il pagamento del contributo è largamente compensato dai trattamenti di disoccupazione e dall'assegno per i nuclei familiari. Si dà allora il caso che un cittadino si presenti all'ufficio di collocamento e dichiararsi di assumere un certo numero di lavoratori in una azienda agricola che in realtà non esiste. Questo signore non è un imprenditore agricolo e un giorno dovrà pagare i contributi per i lavoratori che ha dichiarato di assumere alle sue dipendenze. Ma questi falsi lavoratori percepiranno trattamenti di disoccupazione e assegni per il nucleo familiare di importo superiore ai contributi pagati. E' quanto si è verificato, alcuni anni fa, in provincia di Caserta.

Naturalmente, queste sono situazioni limite. Più diffuso è il caso di vere e proprie aziende agricole che fanno figurare un numero di lavoratori superiore a quello effettivo. E' ciò che si è verificato recentemente in una azienda agraria di Paternò, in provincia di Catania, dove la magistratura ha dato inizio a un procedimento penale.

Alla radice di queste truffe v'è, da una parte, l'ammontare irrisorio del contributo che viene pagato in agricoltura, contributo che potrebbe essere più elevato e che potrebbe essere compensato da altre facilitazioni (crediti e fiscali) a favore degli imprenditori agricoli. Dall'altra, v'è il mancato accoglimento di richieste, da tempo avanzate dalle organizzazioni sindacali, al fine di meglio combattere le evasioni contributive in agricoltura. Tali richieste s'incentrano sulla necessità di istituire presso le sedi INPS una anagrafe delle aziende agricole, tale che consenta di valutare - sulla base delle caratteristiche dell'azienda (ettaraggio; colture praticate; mezzi meccanici in dotazione; ecc.) - la congruità delle giornate di lavoro effettuate e denunciate. Non va infatti dimenticato che alle truffe ai danni dell'INPS, alle quali abbiamo fatto più sopra riferimento, si affiancano fenomeni diffusi di evasione contributiva, di segno opposto, di aziende, cioè, che denunciano un numero di giornate di lavoro effettuate inferiori a quelle effettive.

Oltre a questa misura, è indispensabile che si estenda anche al settore agricolo l'obbligo del pagamento della retribuzione a mezzo di prospetti-paga, nonché l'obbligo da parte delle imprese di tenere un registro nel quale siano indicate le giornate di lavoro effettuate.

Il Ministero del Lavoro di fronte alle evasioni contributive

L'atteggiamento del Ministero del Lavoro di fronte alle evasioni contributive è stato ed è talora contraddittorio, nel senso che, a volte, le posizioni che assume tendono oggettivamente a favorirle. Valgano i seguenti esempi:

a) La recente legge di ristrutturazione dell'INPS prevede, fra l'altro, che l'inquadramento delle aziende ai fini previdenziali venga effettuato dall'INPS sulla base di criteri stabiliti dalla legge stessa e che tale inquadramento abbia valore anche per gli altri enti previdenziali. Senonché l'INPDAI non sembra interessato a rispettare tale legge e pretenderebbe che la norma di cui trattasi non abbia valore nei suoi confronti. In altri termini, l'INPDAI pretenderebbe che un'azienda - considerata dall'INPS a norma della suaccennata legge appartenente, ad esempio, al settore commercio - possa essere invece considerata dall'INPDAI appartenente al settore industria per i dirigenti.

L'assurdità di una tale interpretazione della legge è evidente. Ma ciò che qui preme rilevare è che essa tende oggettivamente a favorire forme di evasione contributiva, in quanto il contributo dovuto all'INPDAI è inferiore a quello dovuto all'INPS e v'è una spinta di molte aziende commerciali ad essere considerate appartenenti al settore industria sia per tale motivo, sia per beneficiare della più elevata fiscalizzazione vigente nel settore industria.

Ebbene, su questo specifico tema, l'atteggiamento del Ministero del Lavoro sembra favorire la posizione dell'INPDAI.

b) La Corte di Cassazione, con una recente sentenza che ha fatto chiarezza anche su precedenti contrastanti orientamenti del collegio, ha precisato che i premi pagati per le polizze assicurative sulla vita e contro gli infortuni devono comunque essere assoggettati a contribuzione da parte dell'INPS sia che si tratti di rischi professionali che di rischi extra-professionali. Ciò perché per retribuzione imponible devono intendersi - principio oltremodo importante - tutte le erogazioni che trovino giustificazione nel rapporto di lavoro.

Il Ministero del Lavoro, con una lettera successiva di alcuni mesi alla decisione della Suprema Corte, ha invece invitato l'INPS ad una sottile distinzione tra rischi professionali ed extra-professionali, pervenendo alla conclusione che i premi pagati per le polizze assicurative sulla vita e sugli infortuni relativi a rischi professionali non debbano essere assoggettati a contribuzione, quasi che non siano anch'essi in un rapporto di causalità con il contratto di lavoro, e non debbano quindi essere considerati

retribuzione imponibile, così come affermato dalla Corte di Cassazione.

c) Un recente decreto-legge stabilisce, fra l'altro, che la fiscalizzazione degli oneri sociali è subordinata alla corresponsione al lavoratore della retribuzione contrattuale. In deroga a ciò viene tuttavia previsto che, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali - con decreto del Ministero del Lavoro di concerto con quello del Tesoro e sentite le Confederazioni sindacali - della fiscalizzazione degli oneri sociali possano beneficiare nel Mezzogiorno anche i datori di lavoro che non rispettano il contratto, a condizione però che a ciò si impegnino sulla base di un programma graduale di riallineamento delle retribuzioni.

Ebbene, il primo decreto ministeriale - decaduto in conseguenza dell'ultima crisi ministeriale - era stato predisposto in modo tale che delle agevolazioni di cui trattasi avrebbero beneficiato non solo le aziende inadempienti esistenti alla data del decreto, ma tutte le aziende. Anche quelle, cioè, che avessero iniziato ad operare dopo l'emana-zione del decreto. In tal modo, queste non avrebbero avuto alcun interesse ad applicare subito e interamente le retri-buzioni contrattuali, potendo ciò farlo gradualmente sulla base del programma di riallineamento. In altri termini, per le nuove aziende, il decreto ministeriale sarebbe stato un paradossale incentivo a non applicare il contratto.

Gli organi preposti al controllo

Come detto sopra, ogni Amministrazione dello Stato o Ente previdenziale ha il suo corpo di vigilanza. Caso particolare quello del Ministero del lavoro, che mantiene, con l'Ispettorato, compiti di supervisione di tutti gli altri.

Le norme regolanti l'Ispettorato del lavoro sono contenute nel DPR 19 marzo 1955 n. 520 ("Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale") e nel DPR 22 luglio 1961, n. 628 ("Modifiche all'ordinamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale"). Da esse si ricava che:

- il campo di intervento degli stessi è vastissimo;
- gli ispettori del lavoro nell'esercizio delle loro funzioni sono ufficiali di polizia giudiziaria;
- hanno facoltà di ingresso a qualunque ora negli stabilimenti ove si svolge l'attività produttiva e nei locali annessi;
- hanno facoltà di emettere diffide e stabilire termini per la regolarizzazione;
- le disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di prevenzione infortuni (e anche per l'applicazione

di norme obbligatorie per le quali abbiano potere discrezionale) sono esecutive;

- spetta loro il compito di controllo delle attività ispettive dell'Inps e dell'Inail.

Nel 1983, con la legge 638, è stata conferita anche agli addetti alla vigilanza dell'Inps, dell'Inail, dell'Enpals, dello Scau ed in generale di ogni altro ente per cui sussista contribuzione obbligatoria, una parte dei poteri ed attribuzioni degli ispettori del lavoro come sopra elencati, ai quali la stessa legge aggiunge anche la facoltà di assumere dai datori di lavoro, dai lavoratori, dalle rispettive rappresentanze sindacali e dagli istituti di patronato dichiarazioni e notizie attinenti alla sussistenza dei rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti contributivi ed assicurativi ed all'erogazione delle prestazioni.

In particolare, non è stata estesa agli ispettori degli enti:

- la facoltà di comminare contravvenzioni;
- la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

Sempre con la legge 638 si tenta di ovviare alla vastità dei compiti degli ispettori del lavoro, a causa della quale la specifica attività di repressione delle evasioni contributive rischia di svanire, prescrivendo ad ogni ispettorato provinciale del lavoro la stesura di "programmi annuali per la repressione delle evasioni contributive in materia di previdenza e assistenza sociale obbligatoria, sentiti gli istituti interessati", la cui esecuzione è da riferire al Ministero del lavoro. Con la legge finanziaria del 1988, infine, sono stati stanziati 150 miliardi nel triennio 1988 - 1990 per la realizzazione di progetti finalizzati all'ampliamento ed al miglioramento dei servizi, tra gli obiettivi dei quali v'è anche quello di "impedire l'evasione contributiva" (L 11 marzo 1988, n. 67, art. 26, comma 3, lettera c).

Gli ispettori dell'Inps sono 1.300. Numero irrisorio se paragonato a quello dell'universo delle aziende, potrebbe non essere troppo lontano dal reale fabbisogno se, in completo funzionamento delle norme già previste dall'attuale ordinamento, si delimitasse volta per volta il campione delle aziende da sottoporre ad ispezione alle aree "a rischio" già individuate, si realizzassero forme di mobilità tra una provincia e l'altra e si trovassero mezzi per l'effettiva "polifunzionalità" del personale di vigilanza di qualsiasi ente, omogeneizzandone completamente i poteri e le attribuzioni a quelli degli ispettori del lavoro. Si liberebbero così risorse per la ricerca dell'evasione relativa ai rapporti tutti "sommersi".

Per questi ultimi, infine, non servono particolari mezzi: le armi esistenti sono sufficienti, bisogna solo sapere in che direzione puntarle. E' necessaria perciò la stesura di un progetto che non si limiti all'evasione, come quello della legge 67/88, ma assuma l'emersione del lavoro nero come obiettivo principale. In questo senso bisogna tenere conto anche delle conclusioni cui il gruppo di lavoro apposito è pervenuto.

Roma, dicembre 1989

RAPPORTO

SUGLI

IMMIGRATI EXTRACOMUNITARI

INDICE

CAUSE DEGLI ATTUALI
FLUSSI MIGRATORI

DATI SULLA PRESENZA
DI IMMIGRATI EXTRACOMUNITARI

CARATTERISTICHE E CONDIZIONI
DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO
E SOCIALE

AREE PROPOSTE

Cause degli attuali flussi migratori

I nuovi flussi migratori sono la concretizzazione, possibile in quanto agganciata ad un'altra serie di fattori, degli effetti derivanti dall'estendersi del cosiddetto schema di transizione demografica. Tale schema è connotato dal passaggio da un regime tradizionale di equilibrio demografico a mortalità e fecondità forte a un regime moderno di equilibrio a mortalità e fecondità basse.

Questo processo, iniziato durante il XVIII secolo nei paesi culla dell'industrializzazione, ha via via interessato le altre nazioni avanzate fino ad estendersi a quelle meno sviluppate. Il punto comune a tutti i tipi di transizione risiede nel fatto che il decremento della mortalità precede quello della natalità determinando un accrescimento sostanziale della popolazione. La consistenza di tale accrescimento deriva dalla differenza tra l'inizio del decremento prodotto dalla mortalità e quello scaturente dalla natalità e dai ritmi rispettivi dei due decrementi. Se, negli anni sessanta, l'accrescimento annuale della popolazione in età attiva era, nei paesi meno avanzati, di circa 29 milioni, oggi raggiunge i 60 milioni di unità.

Per i paesi più sviluppati le cifre di riferimento sono 5 e 7 milioni.

Chiaramente ciò contribuisce a determinare forti propensioni all'emigrazione, che si realizzano in presenza di altri fenomeni, in particolare: 1) permanere dei divari economici tra i paesi più avanzati e quelli meno avanzati in quanto l'aver puntato, da parte dell'area forte, sulla liberalizzazione degli scambi commerciali, piuttosto che su quella della manodopera, si è tradotto, anche per una serie di concause, in un progressivo indebitamento dei paesi in via di sviluppo; 2) esito soltanto parzialmente positivo di alcune politiche di industrializzazione etero-diretta, 3) manifestarsi di spinte all'emigrazione derivanti da motivi religiosi, sociali, politici; 4) accresciuta visibilità dei divari e contemporanea estensione delle possibilità di movimento; 5) persistere della richiesta di manodopera disponibile ai lavori più precari e meno pagati da parte dei paesi più avanzati. Tale richiesta, all'indomani delle due crisi petrolifere degli anni settanta, viene negata e proibita a livello ufficiale ed è per questo che si determinano flussi di immigrazione clandestina.

Nel caso italiano le politiche di stop si sono presentate sub specie "sanatoria", in quanto l'Italia ha chiuso le proprie frontiere mentre procedeva a far emergere gli immigrati extracomunitari presenti già sul territorio nazionale (cfr. art. 16 legge n. 943 /'86 e circolare n. 3 del 22-1-87). Tale operazione ha dato risultati in larga parte deludenti, ancorchè scontati, in quanto la sanatoria non realizzava convenienze almeno pari a quelle che si determinavano nell'ambito della clandestinità.

Dati sulla presenza di immigrati extracomunitari

Gli immigrati extracomunitari rappresentano soltanto una parte dei cittadini stranieri forniti di regolare permesso di soggiorno presenti sul nostro territorio. I lavoratori immigrati extracomunitari sono, a loro volta, un sottogruppo di quest'ultima classe. Il Ministero degli Interni, nel 1988, comunicò che il numero di stranieri presenti in Italia ammontava a 645.318 unità. A questo contingente deve essere aggiunto, sempre secondo il Ministero degli Interni, un numero di clandestini non quantificabile.

I dati di stima, a tutt'oggi in circolazione, appaiono scarsamente significativi in quanto tra le stime avanzate dalle varie fonti si registrano forti diversità.

D'altra parte la stessa proposta di "censimento" formulata dall'On. Claudio Martelli, Vice Presidente del Consiglio, nel corso degli incontri con le parti sociali, (sindacati, associazioni italiane, associazioni degli immigrati extracomunitari), sta a testimoniare quanto tale situazione di incertezza pesi a livello di definizione del pacchetto di misure legislative ancora in fieri. Comunque, osservando i dati ufficiali, si vede che l'andamento delle presenze straniere in Italia ha avuto i maggiori picchi di incremento nell'81 rispetto all'80 (+ 11,0%), nell'88 rispetto all'87 (+12,8%), nell'87 rispetto all'86 (+27,1%) (vedi appendice tab.1)

Ciò potrebbe far ipotizzare una certa tal quale influenza dei meccanismi della legge 943/ '86. Tale ipotesi non sembra essere confortata dalla disamina delle presenze per tipo di "motivo"; all'aumento in assoluto delle presenze per motivi di lavoro (lavoro subordinato + lavoro autonomo) non ha corrisposto, infatti, un aumento in percentuale. Se nell'80 rappresentavano il 31,7% del totale, nell'87 si sono attestate al 28%. (Vedi Appendice Tab. 2)

La disaggregazione delle presenze per tipo di provenienza geografica sembra, in qualche modo, essere maggiormente in consonanza con quello che si può percepire quotidianamente. Nell'80 gli stranieri di matrice europea rappresentavano il 60,5% degli stranieri presenti, gli africani il 4,7% gli asiatici l'8,1% i provenienti dall'America il 24,3%; nel 1987 le percentuali erano le seguenti: 47,7% Europa, 16,0% Africa, 33,3% Asia, 19,0% America (cfr: tab. 3)

I meccanismi legislativi sembrano incapaci di aver un impatto soddisfacente con le dinamiche reali. I dati della stessa sanatoria (ex art. 16 legge n. 943 /'86 e successivi decreti di proroga) offrono quello che potremmo definire un sondaggio, più che la fotografia di coloro che effettivamente lavorano in Italia.

I punti salienti sono: 1) - alta presenza di persone in cerca di lavoro (58,4% del totale dei regolarizzati - Vedi Appendice tab. 4); 2) - forte peso, tra i disoccupati, di persone provenienti dall'Africa (64,5% - Vedi Appendice tab. 4); 3) - femminilizzazione più alta tra gli autorizzati rispetto a quella che si registra tra

gli iscritti alle liste (Vedi Appendice Tab. 6); 4) - predominanza, all'interno dei disoccupati di operai generici e di manovali, mentre, nell'ambito degli autorizzati al lavoro, il gruppo più consistente è rappresentato dalle collaboratrici domestiche (cfr. tab. 4); 5) - addensamento dei regolarizzati nella classe di età fino a 29 anni (48,6% - Vedi Appendice Tab. 6)

Mancano, a tutt'oggi, i dati a livello nazionale sull'ulteriore fase innescata con la circolare n.37 del 3/5/'89 che ha avviato le procedure di iscrizione dei lavoratori subordinati extracomunitari nelle liste di collocamento - ordinario e agricolo - predisposte per i lavoratori italiani, nè si dispone (o per meglio dire non vi è stata alcuna comunicazione ufficiale da parte del Ministero del lavoro) delle cifre riguardanti gli avviamenti dalle liste ordinarie effettuati dal maggio 1989 in poi.

CARATTERISTICHE E CONDIZIONI DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO E SOCIALE

Le tipologie strutturali del mercato del lavoro nazionali determinano le caratteristiche del lavoro sia clandestino che regolare. Le condizioni in cui viene erogato tale lavoro dipendono dal tipo di

società di inserimento. In questo quadro hanno un preciso ruolo i modelli culturali di cui sono portatori gli immigrati, o, per meglio dire, la distanza esistente tra i modelli degli immigrati e quelli degli autoctoni. Nel caso italiano, il peso e la diffusione della cosiddetta "economia informale", l'intreccio tra i vari tipi di economie hanno determinato un inserimento che, anche quando non è clandestino, nella stragrande maggioranza dei casi, è realizzato nel lavoro svolto al di fuori delle regole (contrattuali, contributive, sanitarie).

Dal versante della società, il persistente deficit funzionale della macchina pubblica unito a: una gestione spesso volta a fini di parte di servizi a carattere pubblico; modelli comportamentali che non contemplano in modo stabile e diffuso la dimensione "cittadino"; modelli gestionali più tesi al controllo che alla fluidificazione; persistente mancanza, in alcune aree, dei servizi minimi (acqua fogne, ecc.); continuità/ compenetrazione legalità-illegalità; riaccendersi di spinte particolaristiche derivanti da una unificazione nazionale avvenuta soltanto in campo politico-burocratico; degrado e abbandono di alcune zone urbane; sviluppo dei fenomeni di conurbazione; diffusa non conoscenza di culture non derivanti dall'area di insediamento, determinano condizioni di inserimento particolarmente penose. I corto circuiti

sociali si realizzano nei casi in cui le condizioni di illegalità lavorativa si intrecciano in parte o in toto con i fattori di destrutturazione prima ricordati. Ripercorrendo gli episodi di cronaca avvenuti in Italia negli ultimi anni è possibile vedere come si siano venute formando queste miscele ad alta concentrazione di sofferenza sociale proprio nei punti di maggiore addensamento dell'insieme di variabili prima ricordate. In nessun caso, tra quelli finora registrati, neanche in quello che ha più richiamato l'attenzione nazionale (assassinio di Jerry Hassan Masslo), è ragionevole ipotizzare che la causa scatenante sia da rinvenire nella concorrenzialità economica. Infatti, allo stato attuale dell'arte, l'inserimento lavorativo (sia in ambito dipendente che indipendente) è avvenuto nei segmenti lasciati liberi dalla forza lavoro locale. Per esempio, in agricoltura, questi lavoratori sono utilizzati per le fasi di raccolta più intensiva e meno qualificata, mentre la manodopera autoctona è presente nei lavori maggiormente specializzati o nelle lavorazioni industriali connesse alla raccolta del prodotto, o preferisce aspettare condizioni di inserimento lavorativo più vantaggiose, in quanto è sorretta da reti di assistenza familiare.

Nell'ambulantato, gli elementi di contraddizione si addensano nell'inesistente: persistente abusivismo italiano/neo-abusivismo immigrati. Inoltre altri ambiti di frizione si registrano nel campo degli

spazi della caduta di immagine che un certo tipo di rete commerciale e/o turistica paventa, vi è inoltre il problema delle contraffazioni che interessa anche, ma non solo i venditori ambulanti extracomunitari.

AREA PROPOSTE

Riveste un'urgenza particolare quella che potremmo definire "campagna per l'accoglienza". Si tratta di attrezzare concretamente tutte le articolazioni dello Stato per metterle in grado di affrontare compiti che, ancora oggi vengono svolti con una mentalità non adatta a contribuire alla creazione di una società pluri-etnica, multilinguistica, plurireligiosa. In particolare:

a) - Campo Educativo -

corsi di aggiornamento per gli insegnanti, per i funzionari ministeriali; conferenze programmate per i genitori; momenti di incontro per gli studenti (seminari, ecc.).

Inserimento nei programmi scolastici di contenuti riguardanti i problemi che derivano dalla formazione di società multi-etniche, plurilinguistiche, multireligiose.

Corsi di lingua italiana per gli studenti extracomunitari presenti nelle scuole di ogni ordine e grado.

Elementi di lingua italiana e di educazione civica da inserire nei corsi di formazione professionale che prevedono la partecipazione di immigrati extracomunitari.

b) - Campo Strutture Decentrate Ministero Lavoro

Corsi di aggiornamento su tematiche connesse inserimento lavorativo immigrati extracomunitari per gli operatori del settore.

Presenza interprete nelle strutture delegate alla funzione di pre-collocamento.

Attivazione delle Agenzie Regionali e degli Osservatori sulle tematiche connesse a tale materia e produzione di materiali di conoscenza, da diffondere sul territorio.

c) - Questure, Tribunali, Carceri

Presenze interpreti per permettere un reale passaggio di informazione.

Corsi di aggiornamento per gli operatori delle strutture interessate.

d) - Campo Sanitario

Corsi di aggiornamento per tutti gli operatori che accolgono questi soggetti.

e) - Campo Enti Locali

Corsi di aggiornamento per gli operatori comunali, operatori provinciali che fungono da interfaccia con le strutture statali e che sono coinvolti nel Servizio approntato dal Ministero del Lavoro. (Cfr. art. 3 Legge n. 943/'86)

f) - Campo Comunicazioni

A livello di radio e televisione deve essere sviluppata una campagna che valorizzi la costruzione di una società multietnica, multireligiosa, e plurilinguistica. Tale campagna è realizzabile tramite iniziative ad hoc e tramite contenuti che attraversino i vari tipi di trasmissione.

Inoltre ogni Amministrazione interessata deve riformulare la propria modulistica in più lingue. Si debbono concretamente vedere (nelle scuole, nei tribunali, negli uffici del lavoro, nelle questure, negli ospedali, ecc.) i segni di una società orientata alla accoglienza

Questa campagna deve rappresentare il terreno su cui si innestano i provvedimenti da prendere in materia di immigrazione in particolare:

1) - una sanatoria che permetta la esplicitazione di tutti gli immigrati presenti sia occupati (lavorò dipendente più lavoro indipendente) che in cerca di lavoro; le condizioni per favorire questa esplicitazione sono: rilascio a tutti coloro che si regolarizzano di un permesso di soggiorno biennale; rilascio a coloro che non sono occupati di una tessera sanitaria che garantisca l'accesso al Servizio Sanitario Nazionale; non pagamento da parte dei datori di lavoro dei contributi pregressi e loro accredito per i lavoratori, come contributi figurativi; apertura di tutte le forme di lavoro (dipendente e a termine, dipendente a termine con finalità formative, dipendente a termine e a part-time, dipendente a part-time e a tempo indeterminato, dipendente a full-time e a tempo indeterminato, dipendente a giornata, autonomo sia nell'ambulantato, nell'artigianato che nell'ambito

cooperativo in posizione di soci), per gli immigrati extracomunitari; automaticità del rinnovo del permesso di soggiorno nei casi in cui vi è un'occupazione o vi è stata un'occupazione nel biennio di primo inserimento per un altro triennio; norme di sostegno alla contrattazione sia nei casi dei flussi stagionali che in quelli di trattativa sugli avviamenti; espletamento di tutte le pratiche connesse alla sanatoria tramite le strutture periferiche del Ministero del lavoro; norme che superino il limite annuo di 500 ore per gli studenti lavoratori.

2) - Un provvedimento che modifichi la normativa su ingresso, soggiorno, residenza, cittadinanza e che al contempo preveda per i residenti da almeno 5 anni la possibilità di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative.

3) - L'abolizione della clausola della riserva geografica.

4) - Una negoziazione delle politiche comunitarie in materia di flussi migratori che tenga conto della situazione italiana e che escluda ogni scelta in direzione del numero chiuso.

5) - Un provvedimento che delinei l'iter per la convocazione della Prima Conferenza Nazionale

sull'Immigrazione da tenersi entro la primavera del'90. Ai lavori della Conferenza debbono partecipare le associazioni degli immigrati extracomunitari. E' importante che in questo campo si giunga a delineare un iter di accreditamento di tali organizzazioni. Tale procedura deve essere propedeutica anche alla rivisitazione della composizione della consulta nazionale (legge n. 943/'86 art.2).

6) - Legge quadro per il diritto allo studio degli immigrati extracomunitari che frequentano sia l'università che le scuole secondarie superiori.

7) - Norme che rendano certi e rapidi i ricongiungimenti familiari.

A P P E N D I C E

TAB. 1 - STRANIERI PRESENTI IN ITALIA

ANNI	NUMERO PRESENZE
1980	298.749
1981	331.665
1982	358.941
1983	381.267
1984	403.293
1985	423.004
1986	450.227
1987	572.103
1988	645.318

(Fonte: Ministero degli Interni)

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 2 Stranieri in Italia per motivo delle presenze

Motivo della presenza	ANNI							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Lavoratori subordinati	87 809	96 717	101 308	103 811	107 135	111 254	115 158	149 430
Lavoratori autonomi	6 949	7 230	7 449	7 735	8 573	9 140	9 688	10 893
Studenti	64 051	75 207	86 240	90 534	95 277	94 849	97 899	107 262
Ricongiung. familiare	59 399	63 084	66 227	69 857	74 295	80 326	87 302	100 262
Elezioni di residenza	26 879	28 514	30 040	31 923	33 752	36 298	38 645	42 183
Motivi religiosi	26 655	28 067	29 960	31 184	32 0157	32 954	34 364	39 175
Turismo	14 506	18 394	21 385	28 725	34 276	37 785	44 214	55 299
Asilo politico	1 558	3 209	4 951	6 058	6 992	8 742	11 140	13 381
Motivi sanitari	2 531	2 755	2 800	2 886	2 931	2 988	3 144	3 288
Marinai attesa imbarco	140	170	199	203	209	205	203	227
Motivi giudiziari	47	65	71	80	99	137	183	439
Vari	8 225	8 253	8 261	8 271	8 327	8 326	8 287	49 547
TOTALE	298 749	331 665	358 941	381 267	403 923	423 004	450 227	572 103

Fonte: Ministero dell'Interno

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab 3 - Stranieri presenti in Italia PER AREA GEOGRAFICA

Paesi	ANNI										
	1975	1977	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Europa	112 856	114 957	117 549	159 107	174 771	188 786	200 182	213 083	223 174	239 112	272 919
Africa	8 679	9 836	13 239	29 754	34 942	38 880	41 134	43 405	45 015	47 779	91 600
Asia	15 056	18 599	16 561	41 989	48 354	52 492	55 662	59 707	62 530	64 661	190 752
America	45 389	46 293	44 678	62 630	67 862	72 706	77 670	80 995	85 287	91 248	108 728
Oceania	3 288	3 255	4 184	4 167	4 611	4 934	5 317	5 595	5 841	6 276	6 928
Apolidi	1 147	1 084	1 022	1 088	1 105	1 112	1 115	1 138	1 157	1 151	1 176
Profughi	-	-	8 162	-	-	-	-	-	-	-	-
Altri	-	-	-	14	20	31	7	-	-	-	-
TOTALE	186.413	194.028	205.449	298.749	331.665	358.941	381.267	403.923	423.004	450.227	572.103
Variazioni % annuali	-	+4,1	+5,9	+45,4	+11,0	+8,2	+6,2	+5,9	+6,7	+6,0	+27,1

Fonte Ministero Interno

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 4 - Regolarizzati per tipo di regolarizzazione, qualifica, area provenienza

Qualifica	Europa			Africa			Asia		
	Iscr.	Aut.	Reg.	Iscr.	Aut.	Reg.	Iscr.	Aut.	Reg.
Operaio generico	1 379	460	1.839	13.132	1.961	15.093	3 097	824	3.921
Operaio qualificato	167	303	470	1 646	918	2.564	279	317	596
Operaio specializzato	12	63	75	130	131	261	26	41	67
Tecnico	103	85	188	711	66	777	348	65	413
Impiegato amministrativo	471	474	945	1 360	163	1.523	1 000	311	1.311
Direttivo amministrativo	41	77	118	67	13	80	76	69	145
Direttivo tecnico	59	25	84	149	11	160	257	26	283
Collaboratrice domestica	387	1.071	1.458	1.627	3.124	4.751	2.215	7.992	10.207
Maggiordomo	4	2	6	8	2	10	4	0	4
Cuoco	40	62	102	511	859	1.370	397	443	840
Giardinere	7	4	11	81	13	94	15	8	23
Manovale	228	156	384	5.716	539	6.255	625	44	669
Bracciante agricolo	49	246	295	1.888	1.674	3.562	100	276	376
Pulitore	27	71	98	58	377	435	15	157	172
Addetto spettacolo	21	28	49	33	48	81	25	22	47
Interprete	169	76	245	246	52	298	204	72	276
Cameriere	177	222	399	744	586	1.330	934	735	1.669
Lavapiatti	26	121	147	330	1.241	1.571	654	729	1.383
Varie	378	217	595	2 181	241	2.422	1.003	264	1.267
Ambulante	3	1	4	898	8	906	23	4	27
Autista	92	262	354	2.002	143	2.145	184	46	230
Meccanico	71	12	83	989	46	1.035	88	12	100
Commesso	82	115	197	689	90	779	196	188	384
Totale	3 993	4 153	8 146	35.196	12.306	47.502	11 765	12 645	24 410

(segue tab. 1.)

Qualifica	America			Oceania			Totale		
	Iscr.	Aut.	Reg.	Iscr.	Aut.	Reg.	Iscr.	Aut.	Reg.
Operaio generico	769	200	969	6	9	15	18.383	3 454	21.837
Operaio qualificato	89	130	219	0	4	4	2.181	1.672	3.853
Operaio specializzato	10	17	27	0	2	2	178	254	432
Tecnico	149	67	216	3	4	7	1.314	287	1.601
Impiegato amministrativo	688	319	1.007	26	17	43	3.545	1.284	4.829
Direttivo amministrativo	36	99	135	3	3	6	223	261	484
Direttivo tecnico	74	34	108	1	1	2	540	97	637
Collaboratrice domestica	347	1.059	1.406	3	1	4	4.579	13.247	17.826
Maggiordomo	1	0	1	0	0	0	17	4	21
Cuoco	31	25	56	0	0	0	979	1 389	2.368
Giardinere	4	2	6	0	0	0	107	27	134
Manovale	99	23	122	4	1	5	6 672	763	7.435
Bracciante agricolo	18	35	53	1	1	2	2 056	2.232	4.288
Pulitore	4	42	46	0	0	0	104	647	751
Addetto spettacolo	126	126	252	1	0	1	206	224	430
Interprete	154	42	196	10	1	11	783	243	1.026
Cameriere	105	129	234	3	9	12	1 963	1 681	3 644
Lavapiatti	22	54	76	0	1	1	1 032	2 146	3.178
Varie	590	197	787	30	15	45	4 182	934	5.116
Ambulante	3	0	3	0	0	0	927	13	940
Autista	41	32	73	0	0	0	2 319	483	2.802
Meccanico	50	5	55	0	0	0	1 198	75	1.273
Commesso	101	75	176	3	4	7	1 071	472	1 543
Totale	3 511	2.712	6 223	94	73	167	54 559	31 889	86 448

FONTE: Nostre elaborazioni su dati Ministero del Lavoro - La disaggregazione per qualifiche/area di provenienza dei regolarizzati è stata possibile per l'83,9% dei regolarizzati al 27/9/'88 (86.448/103.053)

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 5 - Regolarizzati per regioni, classi di età, sesso

Regione di regolarizzazione	Fino a 29 anni			Da 30 a 45 anni			Oltre 45 anni			Senza data nascita			Totale		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Valle D'Aosta	31	27	58	41	17	58	4	2	6	0	0	0	76	46	122
Piemonte	1 617	682	2 299	1 690	502	2 192	375	91	466	31	13	44	3 713	1 288	5 001
Lombardia	3 907	2 317	6 224	3 847	1 625	5 472	732	256	988	959	435	1 394	9 445	4 633	14 078
Trentino Alto Adige	221	51	272	203	40	243	24	4	28	0	1	1	448	96	544
Veneto	1 057	437	1 494	1 137	248	1 385	215	33	248	80	44	124	2 489	762	3 251
Friuli V. Giulia	370	188	558	474	334	808	135	164	299	11	4	15	990	690	1 680
Liguria	1 464	360	1 824	1 760	291	2 051	249	45	294	17	1	18	3 490	697	4 187
Emilia Romagna	1 777	743	2 520	1 804	453	2 257	124	56	180	99	46	145	3 804	1 298	5 102
Toscana	1 811	1 065	2 876	1 665	692	2 357	200	91	291	166	96	262	3 842	1 944	5 786
Umbria	845	304	1 149	565	164	729	34	25	59	2	0	2	1 446	493	1 939
Marche	588	220	808	381	98	479	39	22	61	5	1	6	1 013	341	1 354
Lazio	4 909	3 320	8 229	4 446	2 762	7 208	560	449	1 009	112	96	208	10 027	6 627	16 654
Abruzzo	547	154	701	342	93	435	39	14	53	4	2	6	932	263	1 195
Molise	45	11	56	51	12	63	5	1	6	0	0	0	101	24	125
Campania	3 124	987	4 111	3 708	495	4 203	285	54	339	340	611	951	7 457	2 147	9 604
Puglia	1 255	181	1 436	1 185	115	1 300	133	14	147	19	5	24	2 592	315	2 907
Basilicata	157	11	168	185	9	194	23	0	23	6	0	6	371	20	391
Calabria	545	82	627	642	121	763	72	16	88	10	6	16	1 269	225	1 494
Sicilia	4 883	706	5 589	2 640	504	3 144	257	50	307	41	7	48	7 821	1 267	9 088
Sardegna	898	123	1 021	765	69	834	67	22	89	1	1	2	1 731	215	1 946
Italia	30 051	11 969	42 020	27 531	8 644	36 175	3 572	1 409	4 981	1 903	1 369	3 272	63 057	23 391	86 448

FONTE: CFR. TAB. 4

Tab. 6 - Regolarizzati per tipo di regolarizzazione, classe di età, sesso

Classe di età	Iscritti			Autorizzati			Regolarizzati		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
Fino a 29 anni	20 832	6 494	27 326	9 219	5 475	14 694	30 051	11 969	42 020
Da 30 a 45 anni	19 242	4 127	23 369	8 289	4 517	12 806	27 531	8 644	36 175
Oltre 45 anni	2 799	665	3 464	773	744	1 517	3 572	1 409	4 981
Senza data nascita	310	90	400	1 593	1 279	2 872	1 903	1 369	3 272
Totale	43 183	11 376	54 559	19 874	12 015	31 889	63 057	23 391	86 448

FONTE CFR. TAB. 4

SUPPLEMENTO A NUOVA RASSEGNA SINDACALE N. 6 DEL 13 FEBBRAIO 1989 - SPED. IN ABB. POST. GR. II-70% ANNO XXXIV LIRE 1.000



NOTIZIARIO

I DIRITTI (SCOMODI) DELLE PERSONE HANDICAPPATE

SOMMARIO

Analisi dei diritti

La riforma dei trasferimenti
monetari: verso il
«minimo vitale»

Politiche attive del lavoro
e tipologie di partecipazione
e di contrattazione nell'ambito
dei sistemi di collocamento

Gli iscritti e gli occupati
ai sensi della legge 482/1968

Schemi comparativi delle proposte
e dei disegni di legge
sul collocamento obbligatorio



CGIL

STRALCIO

DIRITTO AL LAVORO

Tra tutti i diritti, il lavoro appare quello più scomodo. Ciò che dovrebbe rappresentare la più naturale delle realtà risulta per chi ha un handicap tra le più difficili e problematiche da raggiungere. Le motivazioni di tale situazione sono molteplici: tra queste c'è la convinzione che l'handicappato non sia produttivo, che dia con la sua presenza un'immagine negativa dell'azienda o dell'ente nel quale lavora o dovrebbe lavorare, che non possa acquisire una professionalità adeguata alle mansioni che dovrebbe svolgere. Ma prima di tutto esiste un movente ancora più potente: mentre nella scuola, nei servizi socio-sanitari, nello sport la persona con handicap sta anche insieme, ma sostanzialmente è, o può essere, separato, nel lavoro deve esistere uno scambio, uno stare insieme, un esercitare mansioni comuni, che mette più che in qualsiasi altra situazione, a contatto reale la persona cosiddetta sana con quella con handicap. Ciò ha creato per molto tempo, e continua tutt'ora a generare a tutti i livelli, comportamenti di rifiuto della diversità. Comportamenti a volte meno evidenti del rifiuto tout court ma, e non per questo meno negativi, nei quali l'esclusione è giustificata da motivi di programmazione, di pericolosità per la persona con handicap o per gli altri, dall'impossibilità per questa persona di ricoprire nel pieno delle proprie funzioni e capacità un ruolo. Risulta quindi evidente che, parallelamente a un discorso del diritto al lavoro legato al collocamento, e all'operatività, occorre esercitare prioritariamente, in tutte le situazioni, un'opera di informazione e di sensibilizzazione, capace di ridurre al minimo questo rifiuto.

E ciò costituisce sia nella realtà del lavoro, che per qualunque altra, un compito essenziale del nostro sindacato: rispettare e accettare qualunque «differenza» esista «nell'altro».

Attualmente quali sono le tipologie di handicap che sono o possono essere presenti nel mondo del lavoro?

Fermo restando che nel mondo dell'handicap non è possibile categorizzare eccessivamente — poiché ogni handicap, ma addirittura, come è giusto, ogni persona è irripetibile e quindi non paragonabile totalmente a nessun altro — possiamo individuare quattro grandi fasce tipologiche. Abbiamo una prima fascia (A) assai consistente di persone con handicap (soprattutto con difficoltà motorie o sensoriali) che, poste nelle condizioni di esercitare un'attività adeguata alle proprie aspirazioni, sempre tenendo presente le limitazioni determinate dal-

DOSSIER

l'handicap, sono totalmente produttive come qualunque altro lavoratore.

Un'altra (B) raggruppa quelle persone che, se vengono superate alcune barriere architettoniche e tecnologiche, sono in grado di esercitare come chi è normodotato la propria operatività.

Poi un'altra fascia (C), la più consistente numericamente, costituita da persone che pur se poste nella migliore condizione (identificazione di una attività adeguata, abbattimento di barriere architettoniche e tecnologiche) non possono raggiungere i livelli di produttività-efficienza degli altri lavoratori, ma che con il tempo, se accettati dai compagni di lavoro, avendo compreso il proprio ruolo, riescono ad esercitare un'attività accettabile. Sono persone che migliorano sia dal punto di vista psico-biologico, che delle competenze, proprio nel fare e nello stare assieme agli altri.

Un'ultima fascia (D) comprende tutte quelle persone che, data la gravità del loro handicap, non possono essere inserite in attività comuni, ma che possono trovare un'opportuna collocazione, se opportunamente assistite, in attività protette. Ciò non solo per fare qualcosa, ma essere soggetti ad un miglioramento psico-biologico e operativo proprio nello stare con gli altri, per fare, produrre, comunicare. L'inserimento evita a queste persone una dimensione della quale troppo spesso si ignora, o si vuole ignorare, l'esistenza, quella del peggioramento determinato dall'esclusione. Troppe volte infatti, nella scuola, nello sport, nel lavoro si pongono in evidenza soltanto le carenze ipotizzando che queste persone con difficoltà poste di fronte all'efficienza degli altri possano frustrarsi.

Quindi per difendere l'handicappato si teorizza e si attua una sua esclusione ritenendolo soggetto-oggetto di mera assistenza e non si valuta mai che proprio questa esclusione genera nella persona e nei suoi familiari, o tutori, un peggioramento o una regressione. Tale peggioramento è ben più costoso sia dal punto di vista della sofferenza dell'individuo, che dal punto di vista economico dei provvedimenti, che servirebbero per l'inserimento nelle varie realtà. Inserimento, quindi, non solo sacrosanto dal punto di vista di chi crede che ogni discriminazione e separatezza vada superata e giusto per la persona che può esser messa nell'opportunità di esprimere tutte le sue capacità e creatività attuali e potenziali, ma anche positivo dal punto di vista economico.

Perché dobbiamo tenere presente che costa sempre meno creare servizi, abbattere barriere, trovare soluzioni tecnologiche per favorire integrazione, che gestire ed assistere queste persone, che per di più proprio perché sono in questo stato, tendono ad aggravarsi.

Quindi, indipendentemente dalla minore o maggior produttività attuale o potenziale ciò che più ha pesato, e pesa ancora, sono gli atteggiamenti psicologici. Sarebbe però troppo semplicistico imputare la responsabilità di ciò soltanto a chi decide nell'azienda, pubblica o privata che sia; anche se certamente queste componenti hanno un'influenza assai rilevante. Vi sono infatti anche altri fattori che intervengono: intanto i lavoratori cosiddetti normali considerano spesso la persona con handicap come quella che «ha tolto ingiustamente un posto di lavoro usufruendo di eccessive facilitazioni»; una persona che «potendo lavorare poco e male, fa lavorare di più i compagni di lavoro normodotati»; o li percepiscono addirittura «come persone pericolose». Del resto anche molte persone con handicap, specie se lieve, hanno vissuto davvero come un privilegio la legislazione sul collocamento speciale. A ciò si

aggiunga l'atteggiamento corporativo di alcune associazioni di handicappati che, pur con tanti meriti e valori, rispetto al lavoro e alla previdenza hanno scelto una strada fatta di microvertenze personalistiche, legate o ad una singola tipologia, o causa di handicap, perdendo di vista una realtà più complessiva, disperdendo le forze e tendendo non solo a separare le singole categorie di handicappati, ma anche ideologicamente le persone con handicap da quelle normodotate.

Dobbiamo quindi esercitare azioni per persuadere i datori di lavoro all'assunzione e al miglioramento della situazione lavorativa all'interno dell'azienda, ma nel contempo agire a livello informativo e di sensibilizzazione nei confronti dei lavoratori con handicap, e dei loro compagni di lavoro. Prevedendo momenti di contatto, di informazione e di socializzazione pre-lavorative, extra-lavorative e intra-lavorative; ma soprattutto facendo comprendere loro che certe vertenze complessive e certi atteggiamenti e scelte (come l'adesione al sindacato) non sono estranee, ma anzi essenziali al mondo dell'handicap: un avvicinarsi, un identificarsi dunque alla realtà del mondo dei lavoratori dipendenti. Questi ultimi a loro volta dovranno comprendere che l'inserimento di compagni di lavoro con handicap non soddisfa solo un diritto e un'esigenza di solidarietà, ma che l'inserimento di queste persone modifica positivamente l'ambiente di lavoro. Certo sarebbe demagogico concepire l'inserimento del lavoratore con handicap come una persona dotata di poteri magici, che quando entra nel lavoro migliora «di per sé» tutto e tutti. Anzi spesso l'inserimento può creare in genere, in breve periodo però, maggior fatica e stress per i lavoratori normodotati.

Ma è pur vero che se l'inserimento e l'integrazione vengono condotti nel modo migliore al termine di un certo periodo, così come per la scuola, vi sarà un miglioramento, certo per i lavoratori con handicap, ma anche per gli altri. Infatti un inserimento corretto e la successiva integrazione garantiscono ai normodotati che l'attenzione ai ritmi di lavoro, la situazione macro e micro ambientale aziendale, l'abbattimento delle barriere architettoniche, le innovazioni tecnologiche, le occasioni di discussione e di comunicazione migliorano oggettivamente la situazione psicologica e fisica del lavoro di tutti. Possiamo cioè dire con sicurezza che l'inserimento e l'integrazione (in questo caso nel lavoro) producono un miglioramento di valenza positiva complessiva. Questo miglioramento, oltre a tutti gli altri benefici già descritti, deve essere sempre preso in considerazione in ogni nostra azione.

Nell'esame della situazione non si può trascurare la legge 482 del 1968 che, pur con tante carenze, ha esercitato un'azione indiscutibile in questi ultimi vent'anni, se non altro essendo l'unico riferimento legislativo esistente. Questa legge però è tanto piena di «smagliature» da richiedere urgentemente un intervento riformatore di ampie proporzioni e di notevole profondità. Quali sono le carenze di questa legge? Intanto prevede al suo interno un numero eccessivamente composito di tipologie «protette» (invalidi, orfani, vedove di guerra ecc.). Ciò ha generato e continua a generare confusione, privilegi e prevaricazioni. Intanto già in origine, per entrare nella lista di collocamento speciale provinciale occorre raggiungere un *quantum* di invalidità; per determinarne il grado (oggi il minimo è il 35%) troppe commissioni comunali preposte, hanno assegnato questa con metodi poco ortodossi e scarsamente scientifici. Si genera così un gran numero di casi nei quali l'invalido è il cosiddetto falso invalido. È evidente che

DOSSIER

questi falsi invalidi all'atto della destinazione al lavoro saranno preferiti perché più produttivi. Ecco allora che all'interno di questa fascia si crea una discriminazione di gravi conseguenze, chi non ha diritto acquisisce ingiustamente dei privilegi a discapito di chi ne ha veramente. Tale situazione è tanto ampia che non meno della metà dei soggetti alla legge dovrebbero essere inseriti nella «categoria» dei falsi invalidi. Dobbiamo poi tener presente che il solo grado di invalidità è insufficiente, poiché troppo spesso gli aventi diritto vengono destinati ad attività o ruoli difficilmente compatibili con la tipologia dell'handicap. Occorre infine tener presente che sono ancora troppi i disoccupati (vedere scheda n° 1 - Franceschini).

Gran parte di questi ultimi è disoccupata da lungo periodo e si tratta in genere di persone ultra ventinovenenni. A peggiorare la situazione è il fatto che gran numero di questi disoccupati con handicap è presente al sud e con una prevalenza assai grande di donne.

Per migliorare questa legge occorrono molti elementi, tra questi:

a) fare in modo che, con controlli adeguati e con una composizione di tecnici più valida e dotata di maggiori risorse e mezzi, le commissioni d'invalidità agiscano in maniera più corretta e anche molto più rapida (si coglie questa occasione però per rigettare con fermezza il ricorso alle commissioni militari, per gestire questo servizio. Intanto perché prive di specifiche competenze soprattutto per quanto riguarda i bambini e gli adolescenti, poi perché impongono lunghi viaggi e permanenze a persone con gravi e gravissime difficoltà e dolori, o sotto terapia, inoltre perché non può garantire — essendo a livello regionale o addirittura in alcune regioni non ne esistono — le visite a domicilio per gli intransportabili, con i comprensibili ritardi e sofferenze, che ciò può comportare. Quindi, in ultima analisi l'utilizzo improprio di queste commissioni non farebbe che aggravare la situazione che si voleva rimuovere).

b) Ogni sede provinciale dell'ufficio di collocamento dovrebbe, stabilendo dei rapporti stretti anche con le Usl, garantirsi un osservatorio per studiare le attività e i posti di lavoro liberi più adatti alle persone con handicap.

c) Dovrà poi essere elevato il livello di invalidità minima di accesso alla legge del collocamento speciale nella misura non inferiore al 50% (evidentemente con criteri di attribuzione più seri e obiettivi).

d) Va invece ridotta la quota di obbligo per le aziende, infatti l'assunzione obbligatoria di una quota di invalidi pari a il 15% della forza lavoro totale appare troppo elevata (è il più elevato della Cee) e non corrispondente alla percentuale di handicappati presenti sul territorio.

e) Va inoltre estesa un'adeguata quota di obbligo anche alle piccole aziende inferiori a trentacinque dipendenti. Quelle cioè che garantirebbero un rapporto a misura più umana e flessibile tra persone con handicap e non.

f) Inserire norme ulteriori secondo le quali, mentre per l'evadatore dovranno essere previste penalizzazioni molto più pesanti e legate alla conservazione della licenza o al blocco di qualsiasi finanziamento privilegiato governativo, per chi accoglie soprattutto in piccola azienda chi ha un handicap devono essere previsti privilegi economici e fiscali.

g) Eliminare, inserendole in altre disposizioni legislative, le categorie «improprie».

h) Omogeneizzare all'interno della legge tutte le categorie del-

le persone con handicap senza discriminazioni tipologiche e/o di causa.

1) Inserire le persone con handicap psichico.

Oltre ad un'azione assai forte, indirizzata al rinnovamento della 482, la nostra azione deve esercitarsi a livello di leggi riguardanti il lavoro, l'impiego, la contrattazione nelle categorie e nelle aziende pubbliche e private, sia a livello nazionale che decentrato.

Senza entrare nello specifico delle singole realtà, alcuni punti dovrebbero essere comuni. Ovvero:

1) far inserire una quota adeguata di posti di lavoro in tutte le leggi che riguardano questo settore (leggi per il Sud, per i giovani, Finanziaria),

2) inserire norme di salvaguardia e controllo per rispetto delle leggi sul collocamento. Tra l'altro garantire l'accesso alle informazioni aziendali, su questo argomento, alle organizzazioni sindacali,

3) inserire norme che favoriscano l'abbattimento delle barriere architettoniche fuori e dentro l'azienda,

4) garantire norme che impediscano l'inserimento in mansioni inferiori alla qualifica posseduta dalla persona con handicap,

5) garantire che la carriera all'interno dell'azienda delle persone con handicap segua lo stesso itinerario delle persone normodotate,

6) impedire, all'interno delle grandi aziende che più handicappati vengano raccolti in un unico reparto,

7) nelle aziende con più sedi cercare di inserire le persone con handicap in luoghi di lavoro quanto più vicini al proprio domicilio,

8) dare ai genitori delle persone con handicap, e in particolare alla madre, la possibilità di usufruire di permessi per portare il figlio con handicap in riabilitazione, in ospedale, in altre situazioni anche di lungo degenza, senza perdere stipendio, benefici, o addirittura posto di lavoro,

9) evitare che la persona con handicap venga immessa in casa integrazione.

Indipendentemente da quanto detto occorrerebbe che a livello governativo venissero promosse le seguenti realizzazioni:

a) prevedere incentivi economici e fiscali per aziende e cooperative che inseriscono in maniera integrata (con ciò si intende una quantificabile proporzione fra persone normodotate e non) persone con handicap. Nel caso di gravi e gravissimi tali incentivi in considerazione dello scopo sociale di questa realtà dovranno essere di ampia portata.

b) in collocazione regionale avviare dei centri che prevedano, anche la residenza di breve periodo, lo studio rispetto alle varie tipologie di handicap. Il lavoro più adatto deve essere scelto con altri strumenti e tenendo conto delle scelte e delle aspirazioni della persona, che possano evidenziare particolari attitudini, potenzialità, proclivi, tenendo anche conto delle tecnologie avanzate, utili per le attività lavorative da svolgere successivamente.

c) per coloro che diventano handicappati in età post-scolastica dell'obbligo, o per chi diventa handicappato in seguito a degli infortuni o malattie, questi centri potrebbero prevedere un periodo di ricovero, con terapie riabilitative intensive e contemporaneamente una serie di corsi prima interni poi esterni di professionalizzazione, o riprofessionalizzazione.

d) in ultimo resta indispensabile una ricerca quantitativa che permetta di conoscere la tipologia dell'handi-

DOSSIER

cap, le reali possibilità attuali e potenziali, le condizioni di vita delle persone disoccupate con handicap; contemporaneamente questa ricerca dovrà essere fatta per le persone che già lavorano, aggiungendo la ricerca delle condizioni di lavoro, e il rapporto con la proprietà e con i lavoratori all'interno della situazione del lavoro stesso. Resta evidente che per questi ultimi punti il sindacato può esercitare non solo un'azione di promozione complessiva, ma anche di gestione diretta dei punti b, c, d.

LA RIFORMA DEI TRASFERIMENTI MONETARI: VERSO IL «MINIMO VITALE»

1) Attualmente, i trattamenti monetari di tipo assistenziale previsti per invalidi civili, ciechi e sordomuti si caratterizzano, da una parte, per il loro ammontare irrisorio; dall'altra, per le differenziazioni esistenti fra questi soggetti.

Anche in base alle modifiche introdotte da due recenti provvedimenti di legge, tali trattamenti possono essere così riassunti:

a) *un assegno o pensione*, d'importo diversificato a seconda del tipo di minorazione (al 1°/1/1988, lire 252.825 mensili, per invalidi civili, ciechi e sordomuti; lire 273.410 per i ciechi assoluti).

La prestazione è subordinata al possesso di un reddito *individuale* annuo che, dal 1°/1/1989, non deve superare lire 3.782.000 (per gli invalidi civili parziali); lire 14.115.000 per gli invalidi civili assoluti, i sordomuti, i ciechi assoluti.

Queste differenziazioni di trattamento e di reddito risultano aggravate dalla norma — ribadita dai recenti provvedimenti — che prevede la loro trasformazione in pensione sociale al compimento del sessantacinquesimo anno di età. E ciò sia perché l'importo della pensione sociale (al 1° novembre 1988, lire 258.750) è diverso da quelli spettanti agli invalidi civili ciechi e sordomuti, sia — soprattutto — perché, per la pensione sociale, sono previsti limiti di reddito diversi qualitativamente e quantitativamente (dal 1°/1/1989 un reddito *individuale* annuo non superiore a lire 3.363.750, ovvero un reddito di *coppia* non superiore a lire 14.504.200).

Attualmente, la trasformazione, al sessantacinquesimo anno di età, dei trattamenti economici di cui trattasi in pensione sociale avviene senza tener conto della diversità dei limiti di reddito previsti per quest'ultima prestazione, diversità che potrebbe far perdere il diritto al trattamento economico nel momento in cui il soggetto supera il sessantacinquesimo anno di età.

Tuttavia, va ricordato come la Corte Costituzionale e il Consiglio di Stato hanno invitato il legislatore a razionalizzare la normativa onde evitare che una stessa prestazione — la pensione sociale — sia di fatto erogata sulla base di criteri diversificati.

Ma v'è di peggio. I recenti provvedimenti non solo non si so-

no preoccupati di sanare tale situazione, ma l'hanno ancor più impastacciata, elevando, l'uno, — per il futuro — dal 66% al 74% il grado di invalidità necessario per aver diritto ai trattamenti economici in esame; l'altro, congelando i trattamenti economici alla data del 10 dicembre 1988 per quanti abbiano un grado di invalidità inferiore all'80%.

Il contrasto tra le due norme è grossolano e scandaloso, solo che si pensi che esse fanno parte di due diversi provvedimenti (una legge e un provvedimento delegato emanato dal governo e avente valore di legge) che sono stati pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* a distanza di un giorno (l'uno il 26 novembre 1988, l'altro il 25 novembre).

Inoltre, una invalidità dell'80% è prossima ad una invalidità totale e il congelamento dei trattamenti a tale livello di invalidità avrà come conseguenza di sottoporre a visita medica tutti gli attuali percettori dell'assegno di invalidità civile con il probabile risultato di congelare alla metà di essi (a coloro che non percepiscono l'indennità di accompagnamento) gli attuali trattamenti economici, che la svalutazione monetaria s'incaricherebbe nel tempo di azzerare, o quasi.

b) *Un assegno di accompagnamento*, che viene erogato indipendentemente dall'età e dal reddito a soggetti non autosufficienti e per il quale i recenti provvedimenti hanno meglio e opportunamente definito le condizioni che ne determinano il diritto.

c) *Una indennità al solo titolo della minorazione*. Essa viene erogata a tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito e rappresenta una novità positiva, introdotta dai recenti provvedimenti e che accoglie una richiesta avanzata anche dal sindacato. Riserve devono tuttavia essere espresse anche per tale nuova indennità sia perché viene corrisposta solo ai ciechi parziali e ai sordi prelinguali, escludendo così le altre categorie di minorati civili, sia perché l'ammontare di tale indennità è profondamente diversificato (50.000 lire mensili ai ciechi parziali; 200.000 lire mensili ai sordi prelinguali).

2) Da quanto precede risulta evidente la necessità di un riordino della materia che unifichi i trattamenti economici, migliorandoli e razionalizzandoli. Le proposte possono essere

DOSSIER

così riassunte.

a) Ai fini della corresponsione dei trattamenti economici, invalidi civili, ciechi e sordomuti dovrebbero far parte di un'unica categoria.

Quanto agli invalidi civili è indispensabile che, al più presto, sia abrogata la nuova norma che congela al 10 dicembre 1988, il trattamento economico per quanti abbiano un grado di invalidità inferiore all'80%.

Tale misura si presenta indispensabile per evitare che, nel tempo, e per effetto della svalutazione monetaria, si annulli progressivamente la prestazione per quanti non abbiano una invalidità civile assoluta, o quasi.

b) L'introduzione di una indennità al solo titolo della minorazione — a carattere risarcitorio e separata dal trattamento pensionistico vero e proprio, nel senso che il livello del reddito va preso in considerazione solo per la corresponsione di quest'ultimo — è da considerarsi positivamente. L'indennità al solo titolo della minorazione va però estesa a tutte le categorie di invalidi civili aventi un grado di menomazione che consenta loro di accedere alle prestazioni monetarie. L'indennità va erogata in una misura, sia pure modesta, ma uguale per tutti.

Il trattamento pensionistico vero e proprio dovrebbe invece, da una parte, garantire un «minimo vitale»; dall'altra, consentire il suo cumulo con il trattamento risarcitorio erogato al solo titolo della minorazione.

A questi trattamenti economici va aggiunto l'assegno di accompagnamento, la cui misura, gradualmente, deve essere unificata in modo da evitare differenziazioni tra le varie categorie di minorati.

Tutti i trattamenti economici dovrebbero essere automaticamente adeguati ogni 6 mesi al variare del costo della vita.

c) Il «minimo vitale», nel quale dovrebbe sostanzarsi il trattamento pensionistico, dovrebbe essere costituito da una integrazione al reddito fino alle soglie più avanti indicate. Queste dovrebbero essere identiche a quelle da stabilirsi per le persone anziane. In tal modo vi sarebbe un unico «minimo vitale» per le persone anziane e per quelle con handicap; si verrebbe a superare così anche le attuali differenziazioni tra i trattamenti economici in esame e la pensione sociale, e quindi anche la «pasticciata» situazione attuale sulla quale ci si è all'inizio soffermati.

I livelli di «minimo vitale» che vengono proposti per le persone anziane sono di lire 550.000 mensili (per una persona sola); di lire 850.000 mensili (per la coppia).

d) Per coloro che sono ricoverati in istituto, dovrebbe essere previsto il pagamento della retta giornaliera a carico del portatore di handicap. La retta dovrebbe peraltro essere stabilita, con appositi decreti ministeriali, in una misura tale da non assorbire completamente il trattamento economico di spettanza del portatore di handicap.

POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E TIPOLOGIE DI PARTECIPAZIONE E DI CONTRATTAZIONE NELL'AMBITO DEI SISTEMI DI COLLOCAMENTO

Per politiche attive del lavoro s'intende quell'insieme di strumenti, norme, programmi, misure di sostegno finalizzato, momenti orientativi e formativi, sperimentazione di percorsi misti scuola-lavoro, diversificazione di possibilità di rapporti di lavoro, misure di sostegno agganciate al tempo di lavoro, percorsi di riconversione lavorativa, misure di raccordo tra i vari tipi di collocamento, misure di sostegno di varia natura per le fasce più svantaggiate e/o discriminate, a rischio, che permette di sviluppare tutta la gamma dei possibili punti d'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Di una così ampia tastiera sono stati battuti solo i tasti degli accessi, del tipo di rapporto di lavoro, delle incentivazioni. Per i lavoratori portatori di handicap neanche questa musica parziale è stata suonata.

Nel contempo non si è realizzata la riforma della legge n. 482/1968 e le misure previste dalla legge n. 56/1987 («Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro») non hanno avuto pratica attuazione.

Si è, pertanto, in una fase di progressivo blocco e deterioramento dei meccanismi del collocamento obbligatorio (cfr. scheda n. 1) e di ripresentazione di proposte di legge per la sua riforma (cfr. scheda n. 2).

Alcuni segnali vengono dal fronte del collocamento ordinario, in quanto la legge n. 56/1987, pur tra mille difficoltà, sta iniziando la fase di rodaggio. Appare, quindi, meno lontano il momento in cui sarà concretamente possibile lavorare per l'attuazione di quei tre tipi di politiche attive previste per i disabili nell'ambito degli interventi a carattere generale.

Ci si riferisce, in particolare, alla lettera d) del primo comma dell'art. 5 («Compiti delle Commissioni regionali per l'impiego») che affida alle Crl la predisposizione di «programmi di inserimento al lavoro di lavoratori affetti da minorazioni fisiche o mentali o comunque di difficile collocamento, in collaborazione con le imprese disponibili, integrando le iniziative con le attività di orientamento, di formazione, di riadattamento professionale svolte o autorizzate dalla Regione»; all'art. 17 («Convenzioni tra imprese e Commissioni regionali o circoscrizionali per l'impiego») in cui viene prevista la possibilità di proporre da parte dell'impresa o di un gruppo di imprese un programma di assunzioni di lavoratori «... ivi compresi quelli di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482» alla Commissione regionale o circoscrizionale per l'impiego; alla lettera c) dell'art. 24 («Istituzione dell'agenzia per l'impiego») che assegna all'agenzia il compito di svolgere ogni attività utile al

DOSSIER

fine di «favore l'impiego dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro», operando in coordinamento con gli Osservatori nazionali e regionali del lavoro, nonché con i servizi preposti all'orientamento e alla formazione professionale.

Il complesso di queste attività, programmi *ad hoc* — convenzioni-monitoraggio-progettazione — delinea i primi elementi di un collocamento «mirato», incardinato sulle specificità dei lavoratori disabili. In tale contesto l'azione delle parti sociali viene giocata sia al tavolo partecipativo sia a quello contrattuale. Questo mix è infatti espressamente previsto dal meccanismo della convenzione che viene approvata, dalla commissione regionale o circoscrizionale, sulla base della proposta formulata dalle imprese «... e dell'esame preventivo con le organizzazioni sindacali territoriali dei lavoratori e dei datori di lavoro». La presenza, all'interno della legge 56/1987, dell'insieme delle misure e delle procedure prima illustrate sta chiaramente a dimostrare che si è voluto, anche con il concorso sindacale, porre in essere i primi elementi di riforma del collocamento obbligatorio, al fine di integrare i due differenti sistemi allocativi, superare gli avviamenti rigidi basati su di una categorializzazione esasperata, al valorizzare il momento contrattuale.

Osservando le quattro proposte di legge esaminate nella scheda n. 2 alla luce di questi criteri è possibile osservare che:

a) il grado maggiore d'integrazione circuito ordinario/obbligatorio, in termini di strutture, si raggiunge nei disegni di legge n. 347 (d'iniziativa dei senatori Antoniazzi, Vecchi, Iannone, Ferraguti, Salvato, Chiesa, Imbriaco, Taramelli, Tossi Brutti, Lama, Cannata, Brina e Baiardi) e n. 293 (d'iniziativa dei senatori Saporito, Aliverti, Angeloni, Pinto, Ruffino, Vitalone, Santalco, Spotella, Genovese, Salerno, Coviello, D'Amelio, Carlotto, Micolini, Bosco, Condorelli, Butini, Fontana Elio, Melotto e Chimenti) in quanto, per ambedue, la sottocommissione centrale e la sottocommissione regionale per il collocamento obbligatorio sono costituite, rispettivamente, presso la commissione centrale e la commissione regionale per l'impiego, mentre soltanto la commissione provinciale per il collocamento obbligatorio è costituita presso l'ufficio del lavoro corrispondente. Inoltre, per quello che riguarda la composizione, in tutte e tre le commissioni citate, accanto a rappresentanti delle associazioni degli invalidi sono presenti le altre parti sociali che stanno nel collocamento ordinario. I due disegni di legge, in questo contesto, differiscono soltanto per il tipo di equilibri disegnato nella commissione provinciale, dato che, non considerando nel computo la presidenza che è affidata all'amministrazione, il n. 347 assegna alle organizzazioni degli invalidi 6 posti su 13, mentre nel n. 293 il rapporto è 7 su 14. Per le proposte di legge n. 970 (d'iniziativa dei deputati Ferrari Marte, Artioli, Barbalace, Mundo, Diglio, Zavattieri, Piro, Amodeo, Cresco, Cristoni, Ferrarini, Cerofolini) e n. 1263 (d'iniziativa dei deputati Cresco, Pavoni, Testa Antonio, Ferrari Marte, Barbalace, De Carlh, Zavattieri, Diglio, Borgoglio, Fiandotti, Spini, Tiraboschi, Dell'unto, Amodeo) vi è una netta separazione dei compiti, in quanto le commissioni e le sezioni circoscrizionali per il collocamento ordinario iscrivono i disabili nelle apposite liste e li avviano al lavoro, mentre i comitati regionali e provinciali, in cui sono presenti l'amministrazione e gli invalidi, si occupano di formazione, orientamento, fondi Fse, programmi di riadattamento posti, domande di compensazione, esoneri, con-

travvenzioni. Per il 970 e il 1263, inoltre, l'arco delle competenze, in rapporto a questo argomento, è abbastanza simile, mentre vi è differenziazione circa composizione dei comitati: in quanto nella 970 sono presenti soltanto le associazioni degli invalidi, mentre nella 1263 i rappresentanti delle associazioni vengono affiancati da membri eletti tra gli invalidi. I datori di lavoro e i sindacati dei lavoratori sono presenti, per la 1263, soltanto nel comitato provinciale per la valutazione della capacità lavorativa, mentre, nell'analogo organismo della 970 questo tipo di soggetti non è previsto.

Quindi se per tutte e quattro le proposte, le commissioni e le sezioni circoscrizionali del collocamento ordinario sono organi anche di quello obbligatorio, la diversificazione avviene dal livello provinciale in su.

b) In merito alla politica degli avviamenti le linee tracciate sono abbastanza concordi in quanto tre su quattro affermano che «le assunzioni dei lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio avvengono secondo le stesse modalità previste per il collocamento ordinario» (la proposta di legge n. 970 adotta una dizione meno precisa, ma comunque orientata nella stessa direzione). Considerando che la legge n. 56/1987 non ha innovato in materia di avviamenti, i disegni di legge n. 347 e n. 293 prevedono la possibilità per i datori di lavoro «... di richiedere nominativamente i lavoratori con un grado d'invalidità superiore al 70%»; tale criterio è anche adottato per le convenzioni di riabilitazione; mentre le proposte n. 970 e n. 1263 utilizzano lo strumento del contratto di formazione e lavoro. La totalità quindi, pur in forme diverse, articola possibilità di avviamento e tipi di rapporto di lavoro in relazione al tempo che può anche essere determinato e parziale (convenzioni di riabilitazione). Rispetto alla categorializzazione si ha un andamento abbastanza omogeneo. Tale criterio viene, in larga parte, mantenuto attraverso il meccanismo, variamente modulato, della riserva di una quota di avviamenti per orfani, vedove, profughi, vittime terrorismo, per i non vedenti, per i sordomuti.

c) Del tutto espunto il concetto di contrattazione tra datori di lavoro e sindacati. Le azioni contrattuali ipotizzate, si concretizzano nella stipula di convenzioni di riabilitazione tra «le aziende pubbliche o private che assumono in forza della presente legge i soggetti con residua capacità lavorativa inferiore al 30% e le amministrazioni dello Stato, le regioni, gli enti locali o loro consorzi, le comunità montane e istituzioni e fondazioni o associazioni private». È questo il caso dei disegni di legge n. 347 e n. 293.

Nell'ambito delle proposte n. 970 e n. 1263 il ruolo propositivo contrattuale viene svolto dal sistema delle commissioni.

Pertanto a fronte delle due tipologie d'intervento sindacale delineate dalla legge n. 56/1987 (partecipativa e contrattuale), in queste proposte di riforma del collocamento obbligatorio rimane soltanto la prima. Probabilmente in tali scelte vi è il riflesso di una duplice situazione: presenza consolidata di forme di rappresentanza diverse da quella sindacale; non capacità, difficoltà, del sindacato stesso ad aprirsi a forme di partecipazione che non hanno come tratto fondamentale la dimensione «lavoro». Le connotazioni prima ricordate si intrecciano e si manifestano all'interno della tematica «rapporto potere politico-partitico e sindacale».

C.N.A



CNA
CONFEDERAZIONE
NAZIONALE
DELL'ARTIGIANATO

Chiuso: 30 AGO. 1989
Prot. n. 395/KCLA

aderente al ' EUROPEAN GROUP FOR SMALL BUSINESS AND CRAFT

Roma, 10 Agosto 1989

Prot. n. 603
Sigle: TC/mn

Al Presidente Commissione
Parlamentare di Inchiesta sulle
condizioni di lavoro nelle aziende
Senatore Luciano Lama

A seguito dell'audizione avvenuta il 5 luglio v.s. con le confederazioni dell'artigianato, abbiamo ritenuto opportuno fornirLe i materiali in nostro possesso sul tema della sicurezza negli ambienti di lavoro e sulla qualificazione dei settori artigiani, nell'auspicio di contribuire al buon lavoro della Commissione. Alleghiamo inoltre una nota ricavata da una nostra indagine sugli infortuni nell'artigianato e un'ulteriore memoria che ricomprende sinteticamente le nostre posizioni già espresse in sede di audizione.

Rimanendo a disposizione per ogni ulteriore contributo che la Commissione vorrà chiederci inviamo distinti saluti.

p. la Giunta Nazionale

T. Campanile
(Tommaso Campanile)

Roma 9 agosto 1989

Oggetto: imprese artigiane e
sicurezza.

Al Presidente della
Commissione parlamentare di
inchiesta sulle condizioni
di lavoro nelle aziende
LUCIANO LAMA

A seguito dell'audizione presso codesta Commissione e a seguito di vari articoli apparsi sulla stampa, vogliamo allegare la presente nota per puntualizzare le istanze e le richieste degli artigiani al fine di un'opera realistica di prevenzione nelle piccole imprese.

Vogliamo innanzitutto ricordare alcuni dati indispensabili per una corretta interpretazione delle problematiche di settore.

I dati CERVED 1988 parlano di 1.385.000 aziende, di 1.707.000 titolari e soci con 3.107.000 addetti. Elevato il numero degli apprendisti, i dati del Ministero del Lavoro indicano in 394.705 (1986) gli apprendisti, numero superiore a quelli impiegati nell'industria.

Per gli infortuni, i dati sono poco attendibili, dato che mancando per questo comparto le ore lavorate dei titolari e dei dipendenti, è difficile per chiunque, dare interpretazioni sulla rischiosità di alcune lavorazioni esenti da errori di stima.

Dai dati pubblicati dall'INAIL (in nostro possesso) emerge, comunque, quanto segue (vedi relazione 50^ Congresso della Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene industriale - allegata -):

- gli infortuni sono notevolmente diminuiti dal '75 all'84 nell'artigianato a fronte di un incremento occupazionale;
- gli infortuni sono numericamente superiori fra i titolari rispetto ai dipendenti;

- esistono numerosi infortuni fra i giovani dato l'alto numero degli apprendisti;
- i settori più colpiti da infortuni mortali sono l'edilizia e i trasporti, settori che hanno subito un forte incremento occupazionale negli ultimi anni;
- il rischio di infortunio appare di minore o uguale entità nell'artigianato rispetto all'industria pressoché in tutti i settori.

^^^^^^

L'artigiano lavoratore-imprenditore è interessato ad un'opera di prevenzione in quanto direttamente colpito da infortuni e malattie professionali.

Il titolare di impresa deve conoscere la legislazione in materia, le misure preventive, informare i dipendenti sui rischi lavorativi, espletare gli obblighi per le visite mediche periodiche, l'assicurazione infortuni, insegnare a lavorare ai giovani in contratto formazione lavoro. Dovrebbe, inoltre, controllare i livelli di inquinamento all'interno e all'esterno dei luoghi di lavoro, ecc..

^^^^^^

Questa breve sintesi serve a ricordare (se ce ne era bisogno) le peculiarità dell'artigianato rispetto all'industria.

In primo luogo gli artigiani sono anche lavoratori e se si tiene conto, dei soci e dei familiari sono in numero superiore rispetto ai dipendenti, hanno un numero di infortuni numericamente superiori rispetto ai dipendenti.

Gli artigiani non dispongono di tecnici, medici per attuare presidi sanitari e visite periodiche, non hanno "conoscenze" adeguate sui rischi e sulla prevenzione.

^^^^^^

Quindi nella formulazione di proposte per una nuova legislazione di prevenzione, a nostro avviso, bisogna prevedere un capitolo specifico per l'artigianato.

Bisogna tener conto che i diritti dei lavoratori nell'artigianato sono anche quelli dei titolari, familiari e soci che lavorano normalmente nell'azienda e che, in primo luogo, bisogna creare servizi operati per più imprese con tecnici in grado di dare indicazioni preventive, di tipo anche impiantistico, ecc..

Non va poi sottovalutato il problema della formazione alla sicurezza dei titolari che devono essere in grado oltre che conoscere i propri rischi lavorativi, di ridurre quelli dei dipendenti.

Sottolineamo di nuovo l'esigenza che la Commissione indichi una politica di sostegno per l'artigianato e la piccola impresa, per l'attuazione di misure preventive, di tutela ambientale e sottolineiamo anche la necessità di evitare, o differenziare, norme che risulterebbero inapplicabili per le piccole imprese.

Se è vero che una recente direttiva CEE, quella "concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro", (89/391/CEE) prevede l'istituzione di una figura come il delegato alla sicurezza è anche vero che l'Atto Unico Europeo (art. 118/a, par. II, comma 2), prevede che i vari Paesi della comunità si facciano carico di creare le condizioni perchè la minore impresa abbia la capacità di rispettare le normative sulla sicurezza, sulla tutela del lavoro e dell'ambiente. E, sempre la suddetta direttiva prevede che se le competenze dell'impresa sono insufficienti ad organizzare un'attività di protezione e prevenzione, il datore di lavoro può far ricorso a competenze o servizi esterni.

E' necessario, quindi, calare le direttive comunitarie nella realtà italiana tenendo conto della definizione giuridica e dell'assetto economico delle piccole imprese, della necessità che si formino prima gli imprenditori alla sicurezza e si creino, con l'apporto delle organizzazioni imprenditoriali, servizi, per più imprese, in grado di dare consulenza e mettere in pratica la prevenzione.

Contiamo di poter incontrare nuovamente la Commissione per la puntualizzazione dei problemi delle piccole imprese e di poter contribuire successivamente alla relazione del nuovo testo unico delle leggi sanitarie.

Distinti saluti.

p. LA GIUNTA NAZIONALE C.N.A.
(Tommaso Campanile)

NOTA SUGLI INFORTUNI SUL LAVORO NELL'INDUSTRIA E NELL'ARTIGIANATO

Le elaborazioni che seguono mettono in evidenza l'entità del fenomeno infortunistico nell'industria e nell'artigianato in rapporto alla consistenza degli assicurati.

Nella tabella A si nota che l'indice di frequenza degli infortuni definiti dall'INAIL nel settore industria, nel quale è compreso anche l'artigianato, è pari al 113 per mille, mentre, se consideriamo il solo settore dell'artigianato, l'indice scende al 69 per mille per i lavoratori dipendenti e al 50 per mille per i titolari artigiani e i familiari coadiuvanti di questi.

Il dato sta ad indicare che, contrariamente a quello che è l'opinione diffusa, gli infortuni avvengono meno frequentemente nell'artigianato, rispetto alla grande industria.

Ma ancora più interessante e significativa è la tabella B, che contiene un'elaborazione sui dati degli infortuni definiti dall'INAIL con postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11% (postumi indennizzabili), non considerando, quindi, gli infortuni più lievi per i quali, nella maggior parte dei casi, viene recuperata completamente la capacità lavorativa.

Si può notare che, mentre nell'artigianato, sia tra i lavoratori dipendenti che tra gli stessi titolari, siamo sull'ordine di 4,3 - 4,5 infortuni gravi ogni 1.000 esposti al rischio, tra i lavoratori dipendenti dell'industria tale indice è sull'ordine del 7,4 per mille.

Le due tabelle, comparate, evidenziano anche che tra i titolari artigiani gli infortuni con postumi indennizzabili rappresentano il 9% del totale mentre tra i lavoratori dipendenti dell'industria e dell'artigianato essi sono all'incirca il 6,5% del totale. Il dato sta ad indicare che l'artigiano, a causa della sua particolare veste di lavoratore e allo stesso tempo di responsabile dell'andamento aziendale, mentre denuncia all'INAIL tutti gli infortuni occorsi ai propri dipendenti, tende a non denunciare quelli di lieve entità in cui incorre egli stesso.

ELABORAZIONI SU INFORTUNI ANNO 1983TABELLA A (infortuni definiti dall'INAIL)

	N. infortuni	N. assicurati	Indice frequenza (b)
INDUSTRIA-ARTIGIANATO	696.764	6.166.000	113‰
LAVORATORI ARTIGIANATO	82.815	1.200.000	69‰
ARTIGIANI (a)	89.868	1.769.000	50‰

TABELLA B (infortuni definiti con postumi permanenti \geq 11%)

	N. infortuni	N. assicurati	Indice frequenza (b)
INDUSTRIA-ARTIGIANATO	45.567	6.166.000	7,4‰
LAVORATORI ARTIGIANATO	5.229	1.200.000	4,3‰
ARTIGIANI (a)	8.136	1.769.000	4,5‰

Note:

- a) comprende i soci e i coadiuvanti familiari
b) l'indice di frequenza degli infortuni dà il numero degli infortuni ogni 1.000 esposti.

Fonti dei dati:

- Numero infortuni: INAIL
- Numero assicurati industria artigiano: INAIL
- Numero assicurati artigiani: INAIL
- Numero lavoratori dipendenti artigiano: nostra elaborazione su dati censimento ISTAT 1981.

SICUREZZA E QUALIFICAZIONE DEGLI
AMBIENTI DI LAVORO NELL'ARTIGIANATO

(Il problema delle omologazioni e i sistemi di normazione
e certificazione tecnica nella prospettiva del 1992)

Dipartimento
Politiche dell'Innovazione
dell'Ambiente e del Territorio

ALCUNE CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Perchè sia possibile cogliere l'entità e l'effettiva natura dei "rischi da lavoro", nonché la portata dei relativi interventi di prevenzione, nella realtà della "minore impresa" e dell'artigianato, occorre collocare il problema nell'ambito del passaggio, cui oggi s'assiste, da un tradizionale modello di sviluppo industriale ad uno diverso e più articolato. Un passaggio, questo, che se per un verso favorisce, mentre ne alimenta le istanze, le condizioni di una migliore qualità della vita e di lavoro, fatica, per un altro, a misurarsi sia con lo stratificarsi di preesistenti fattori di pericolo e motivi di squilibrio, sia con l'emergere di nuovi. E' appunto in tale fenomeno di transizione, collegato alle trasformazioni in atto nei mercati e negli assetti produttivi a livello nazionale e internazionale, che si rileva ogni giorno di più come i problemi della sicurezza di chi lavora, della difesa dell'ambiente, della tutela dei consumatori e dell'utenza in genere, siano connessi strettamente fra loro. Si tratta, cioè, di questioni che trovano l'elemento catalizzatore della propria interazione nell'evoluzione delle tecnologie, sia quando questa apre la strada a loro soluzioni, sia nei momenti in cui dà loro vita o ne porta alla ribalta gli aspetti maggiormente critici.

Di ciò è occasione concreta di sintesi la definizione delle "specifiche" (standard) contenute nelle "normative tecniche", che, su scala nazionale e internazionale, vincolano operatori economici e produttori al rispetto di interessi collettivi e di criteri di qualità. Normative, queste, che attingono la propria capacità vincolante al sostegno di disposizioni di legge ("normativa cogente") o più semplicemente all'intrinseca forza degli accordi fra le parti ("normativa consensuale").

Risulta quindi evidente come il "sistema della normazione tecnica", in quanto forma di regolamentazione e organizzazione dei mercati, traduce istanze sociali, - prevenzione dei rischi da lavoro, difesa e promozione dell'ambiente, tutela dei consumatori e dell'utenza -, in fatti economici. Non è un caso che in una "fase di concorrenza dinamica in regime di oligopolio", come quella che oggi conosciamo, caratterizzata fra l'altro da estesi "processi di internazionalizzazione", di cui il Mercato Unico Europeo non è un episodio marginale, norme tecniche e procedure di certificazione perdano il mero significato di vincoli, diventando materia d'elaborazione strategica per la crescita di competitività e lo sviluppo di singole imprese,

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gruppi aziendali o interi apparati di produzione. E ciò costituisce un fenomeno che, affidando alla tecnologia un ruolo centrale di mediazione, rende la definizione degli "standard", a seconda delle circostanze e delle necessità, fonte propulsiva, occasione di ratifica o fattore frenante delle innovazioni.

1) Tutela del lavoro nella minore impresa: problemi di collocazione delle p.m.i. e dell'artigianato nei processi d'innovazione e nei mutamenti di mercato.

Alla luce di quanto brevemente accennato, il problema della sicurezza del prestatore d'opera e di una superiore qualità degli ambienti di lavoro finisce per coincidere con la questione della collocazione della "minore impresa" e dell'artigianato rispetto alla riarticolazione dei mercati e allo sviluppo dei processi innovativi.

Al riguardo si ricorda che, se i vantaggi della piccola dimensione consistono nella flessibilità e creatività, gli svantaggi si coagulano nell'esigenza di esternalizzare funzioni aziendali, onde acquisire conoscenze, risorse e competenze atte a favorire la gestione delle innovazioni e dei mutevoli rapporti con il mercato. Tale tendenza all'esternalizzazione, - è noto -, ha esiti positivi soltanto nei casi in cui la realtà circostante sia caratterizzata da condizioni favorevoli: razionale assetto delle istituzioni e adeguata operatività delle amministrazioni pubbliche; strutture di sostegno, con particolare riferimento ai "servizi reali", strumenti creditizi e di finanziamento.

Sotto questo profilo il nostro Paese offre uno scenario assai deludente. Le tante vicende che hanno caratterizzato e caratterizzano la politica sanitaria bastano da sole a restituire la misura delle contraddizioni del quadro istituzionale e della scarsa operatività delle amministrazioni. Nel campo dei servizi reali, a prescindere dalla lungimiranza e dal coraggio di alcune Regioni, il lungo dibattito su di un provvedimento legislativo, volto a favorire l'innovazione nella minore impresa, non ha ancora trovato modo di giungere alle sue conclusioni. In materia di politica industriale, del resto, non sono previsti strumenti creditizi e/o di finanziamento a sostegno delle p.m.i. e dell'artigianato per l'attuazione di processi innovativi, destinati a promuovere le condizioni di un migliore ambiente di lavoro. Infine si sottolinea che l'art. 3 della legge n. 46/82, il quale prevedeva interventi diretti anche ad agevolare la conoscenza e il rispetto di "norme tecniche" da parte della minore impresa, è l'unico rimasto inapplicato di quel provvedimento.

A fronte di ciò sta l'Atto Unico Europeo che, riconoscendo

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il ruolo strategico dell'imprenditoria diffusa, stabilisce il principio secondo cui le unità produttive di limitate proporzioni vanno agevolate nel loro sforzo di adeguamento per garantire la tutela del lavoro e dell'ambiente.

2) La tutela del lavoro nel quadro dei sistemi di certificazione: il problema delle omologazioni.

Nella catena di passaggi, che legano la definizione delle norme tecniche alle procedure di certificazione e al rilascio di attestati di laboratori di prova, si colloca il problema delle omologazioni di prodotti e macchinari.

Al riguardo si ricorda che l'Italia ha recepito la Direttiva CEE n. 83/189 che dà vita ad una strategia dell'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche. A ciò hanno fatto seguito altre Direttive in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione.

Come è noto, i concetti fondamentali, espressi dai citati documenti, riguardano il libero scambio dei prodotti industriali all'interno della Comunità, stabilendo precise modalità di superamento degli attuali ostacoli tecnici. Ed è in questa prospettiva che l'"omologazione" dei prodotti diventa compito principale del fabbricante tramite lo strumento dell'autocertificazione e della certificazione.

Circa l'osservanza di norme di riferimento (caratteristiche tecniche di sicurezza), l'obiettivo è che esse siano di un tipo armonizzato per tutta la Comunità. Nella fase transitoria potranno essere usate le norme nazionali purché emanate da strutture di normazione riconosciute dalla stessa Comunità. A tale proposito si ricorda che, per l'Italia, la Comunità riconosce, quali Enti di Normazione, solo l'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione) e il CFI (Comitato Flettrotecnico Italiano). Comunque rimane implicito che la normativa di riferimento deve contenere requisiti tecnici e di sicurezza necessari alla qualificazione del prodotto.

Perché sia possibile "certificare", in sede "super partes", la rispondenza a norme di impianti, processi di lavorazione, prodotti industriali e servizi, ogni Stato aderente alla Comunità si muove verso la costituzione di un "sistema" ovvero di un insieme coerente ed organico di procedure e regole di comportamento che in ambito comunitario sarà riconosciuto sulla base di accordi di reciprocità. D'altronde il valore di tali "sistemi" è confermato dal fatto che, sull'onda di un comune orientamento, essi si richiamano a consolidati principi della "normativa tecnica" internazionale (ISO, CEI, ecc.). Per quanto riguarda l'Italia il "sistema di certificazione nazionale" si sta delineando in virtù di una convenzione UNI-CEI, prossima a

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

conseguire l'approvazione del Ministero Industria Commercio e Artigianato, in base alla quale verranno accreditati tutti gli enti, gli organismi, le società private che intenderanno svolgere opera pratica di certificazione.

Del resto sui principi degli "accordi di reciprocità" o dell'"accreditamento" si fonda anche la creazione in ciascun Paese della CEE di "sistemi di laboratori di prova", che in ultima analisi rappresentano il perno essenziale di tutta l'impiantatura organizzativa, relativa alle procedure di certificazione, alla definizione degli standard e all'elaborazione di norme tecniche. In Italia il "Sistema di accreditamento dei Laboratori" (SINAL) è nato di recente ad opera dell'UNI e del CEN su iniziativa del CNR e dell'ENEA, di alcune Organizzazioni e Associazioni di categoria tra cui la CNA, che alla costruzione di tale strumento hanno concorso e concorrono con impiego notevole di risorse materiali ed umane. L'al SINAI, seguendo l'esempio del Ministero dell'Industria Commercio e Artigianato, che n'è patrocinatore, stanno via via aderendo le varie Amministrazioni dello Stato.

In un contesto del genere risulta quindi evidente come si modifichi radicalmente il "regime delle omologazioni", esistente precedentemente in Italia. Un regime, questo, che era sostanzialmente affidato al Ministero della Sanità, che si sarebbe dovuto avvalere dell'ISPESI (Istituto Superiore per la Sicurezza sul Lavoro)

In realtà è tutto il panorama di provvedimenti legislativi, regolamenti, istituti, enti, che fino ad oggi sono intervenuti a disciplinare la materia in Italia, che esce profondamente trasformato dall'impatto con le Direttive CEE. La scadenza del 1992 per l'attuazione del Mercato Unico Europeo è portatrice di orientamenti sulla tutela del lavoro, dell'ambiente e dei consumatori, nonché di una filosofia del mercato e della convivenza civile, che cozzano con l'impostazione che tradizionalmente è stata data al problema nel nostro Paese. A tale proposito è sufficiente una rapida lettura del Quaderno, redatto pochi anni fa da Nomisma, per rendersi conto delle contraddizioni del legislatore, della pleora di soggetti e amministrazioni, che hanno concorso e concorrono a delineare un quadro istituzionale confuso ed inefficace. Un quadro, questo, che alla lunga è riuscito e riesce a dare spazio unicamente ad interventi repressivi e di controllo, non mancando a volte di premiare spinte corporative

È in una situazione del genere che le imprese artigiane e le aziende di limitate dimensioni sono costrette ad agire nel nostro Paese. Spesso non certificano o non omologano i loro prodotti, processi o servizi, poiché, per un verso, non trovano in Italia i soggetti abilitati al compito, mentre,

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per un altro, non possono ricorrere alla strumentazione offerta dalla CFF, in quanto l'assetto, da questa voluto, non è entrato ancora del tutto a regime. Sicchè gli imprenditori operano incalzati da un duplice rischio: i controlli e i provvedimenti delle USSL e della Magistratura da un lato e, dall'altro, la concorrenza pressante di aziende straniere.

Sono queste le ragioni che hanno indotto l'artigianato e in particolare la CNA ad impegnarsi nella costruzione di strumenti che s'inseriscano armonicamente nella politica della Comunità Europea. E sempre sulla scorta di tali ragioni ci si augura che i lavori della Commissione del Senato sugli "ambienti di lavoro", lungi dall'arrecare ulteriori elementi di confusione e di sovrapposizioni, contribuisca ad introdurre fattori di razionalità in un settore tanto strategico perchè sia possibile coniugare lo sviluppo con la crescita della qualità della vita e del lavoro.

Allegato B

Estratto da:

NORMATIVE TECNICHE E POLITICA INDUSTRIALE

Quaderno di NOMISMA – Laboratorio di Politica Industriale.

Novembre 1984

2.2 Competenze in materia di normazione tecnica nel sistema italiano

26

Nel sistema italiano la prima regolamentazione della materia risale alla emanazione del decreto luogotenenziale del 1° marzo 1945, n. 82 che costituisce tuttora il principale raccordo fra le regole tecniche di carattere cogente e le norme di carattere consensuale. L'art.4 di detto decreto dispone che "il CNR di intesa con le amministrazioni interessate provvede alla compilazione di norme per l'accettazione e l'unificazione di materiali, strumenti, apparecchi, macchinari ed accessori vari per usi tecnici e scientifici, nonché per l'esecuzione, il collaudo e la protezione degli impianti e delle costruzioni. Per quanto attiene alle norme per l'unificazione il Consiglio si vale dell'opera di enti e organizzazioni specializzati".

Al Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) è stata così affidata una competenza primaria nella elaborazione delle norme tecniche: esso è stato incaricato da un lato di affiancare le amministrazioni competenti nei diversi settori e dall'altro di operare da tramite fra queste ultime e gli organi di normazione privati. Con queste finalità esso ha concluso convenzioni sia con l'Ente nazionale italiano di unificazione (UNI) che con il Comitato elettrotecnico italiano (CEI), rispettivamente competenti per la normazione concernente i prodotti industriali e quelli elettrici ed elettronici. Con tali convenzioni è stato previsto da un lato che il CNR si vale dell'UNI e del CEI per lo studio e la compilazione delle norme tecniche e dall'altro che l'UNI e il CEI nell'esercizio delle proprie attività si attengono alle direttive espresse dai competenti Comitati nazionali (art. 1 di

entrambe le convenzioni). Il CNR contribuisce in larga misura al sostegno finanziario dei due organismi.

Secondo il dettato legislativo del 1945, il ruolo delle amministrazioni doveva essere quello di emanare, attribuendogli valore cogente, specifiche elaborate da organismi tecnici che, sulla base del rapporto previsto dal decreto, sarebbero stati in grado di unire l'aspetto della sicurezza a quello della qualità. Il CNR provvedendo alla compilazione di norme per conto delle amministrazioni e valendosi degli organi privati operanti ai fini della unificazione avrebbe potuto creare il coordinamento necessario fra ruolo politico di definizione degli obiettivi e ruolo esecutivo di determinazione dei mezzi. Nei fatti il coordinamento realizzato è stato, fino a tempo recente, assai limitato in quanto le amministrazioni pubbliche hanno provveduto autonomamente (o con il concorso di organismi ad esse strettamente collegati) alla emanazione di regole tecniche, rinviando in alcuni casi a quelle elaborate dal CNR e dagli organismi privati (tav. 2). Allo stesso tempo, e - almeno in parte - in conseguenza di quanto realizzato dalle amministrazioni, i collegamenti fra CNR e organi di normazione sono stati nel passato estremamente limitati (1). Mentre la possibilità di potenziare i rapporti con gli organismi tecnici è stata auspicata, proposta ed in seguito anche realizzata, il problema dei rapporti fra CNR e amministrazioni pubbliche è apparso di più difficile soluzione data la frammentazione di competenze e di attribuzioni esistente.

La mancata realizzazione del disegno legislativo iniziale non ha tuttavia escluso un preciso impegno sia da parte del CNR che degli organismi privati. In particolare nel corso degli ultimi anni nell'ambito del CNR è stata acquisita una maggiore sensibilità nei confronti del problema che tra l'altro ha portato nel luglio 1980 alla creazione del "Servizio Trasferimento Innovazioni, Brevetti, Normative Tecniche", una struttura stabile con competenze specifiche nella materia. Questo nuovo approccio al problema della normativa tecnica da parte dello stesso CNR ha avviato un processo che potrebbe modificare la

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

88

Tav. 2 - Risultati quantitativi della repertoriazione vigente.

Tipologia delle norme	SETTORI (*)											TOTALE
	Ø1	Ø2	Ø3	Ø4	Ø5	Ø6	Ø7	Ø8	Ø9	Ø10	Ø11	
Leggi D.P.R., R.D., D.L., ecc.	365	58	297	23	135	23	56	9	6	6	6	984
D.M., O.M.	498	33	356	56	229	13	88	2	4	3	7	1.289
Leggi regionali e prov. aut. Trento e Bolzano	2	14	6	-	9	-	-	-	-	-	-	31
Totale legislazione	856	105	659	79	373	36	144	11	10	9	13	2.304
Circolari Ministeriali	100	42	216	161	811	30	30	-	3	-	-	1.393
Usi e consuetudini	182	90	-	-	-	-	-	56	40	32	15	415
Normativa degli Enti delegati e norme varie	8	-	255	-	193	46	180	-	7	-	-	689
Totale altre norme	290	132	471	161	1.004	76	210	56	50	32	15	2.497
Totale generale	1.155	237	1.100	240	1.377	112	354	67	60	41	28	4.801

(*) Codici settore: Ø1 = Prodotti agricoli freschi e trasformati; Ø2 = Materiali e prodotti da costruzione; Ø3 = Prodotti chimici; Ø4 = Prodotti farmaceutici; Ø5 = Meccanica in generale, autoveicoli, ferroviario, aeronautico, trasporti; Ø6 = Costruzioni natanti mercantili e da diporto; Ø7 = Elettronica-Elettrotecnica; Ø8 = Pelli, cuoio e calzature; Ø9 = Prodotti tessili e confezioni; Ø10 = Prodotti derivati del legno e del mobilio; Ø11 = Carta e cellulosa.

FONTE: CNR, Linee di intervento per l'innovazione tecnologica: norme tecniche, omologazione, certificazione, Roma, 1982.

situazione creatasi nel passato. Attualmente infatti le amministrazioni hanno cominciato a richiedere consulenze al CNR per gli aspetti più propriamente tecnici delle loro attività (tav. 3). Allo stesso tempo quanto svolto da detto servizio costituisce una base per potere avviare più mirati e razionali interventi nella materia.

Il CNR, per l'assolvimento delle competenze attribuitegli dal decreto luogotenenziale n. 82 e da altre disposizioni successive, ha istituito le seguenti Commissioni permanenti per la normativa tecnica:

- la Commissione di studio delle norme relative al cemento armato, al cemento armato precompresso, ai leganti idraulici ed ai laterizi;
- la Commissione di studio per le norme sulle costruzioni in acciaio;
- la Commissione di studio per le norme relative ai materiali stradali e costruzioni e manutenzione stradali;
- la Commissione italiana per l'illuminazione;
- la Commissione di studio delle norme per gli ascensori e montacarichi in servizio privati.

Esiste inoltre un Gruppo di consulenza per le intese tra CNR e pubblica amministrazione nel settore delle norme tecniche.

29

Nell'ambito delle attività svolte dal CNR ulteriori contributi in materia derivano dai Progetti Finalizzati. Più in particolare il Progetto Finalizzato Energetico ha contribuito alla elaborazione della legge n. 373 relativa alla regolamentazione dei consumi energetici nel settore edilizio e il Progetto Finalizzato Tecnologie Biomediche ha consentito di sperimentare la strumentazione e il materiale utilizzati nei presidi medicochirurgici del Servizio Sanitario Nazionale (2).

Infine, sempre per quanto riguarda le competenze svolte in materia dal CNR, va ricordato che l'art. 10 dell'accordo GATT del 12 aprile 1979, accordo diretto alla eliminazione progressiva delle misure non tariffarie di ostacolo al commercio internazionale, dispone che "ogni parte farà in modo di istituire un punto di informazione in grado di rispondere a qualsiasi ragionevole richiesta di informazione proveniente dalle parti interessate delle altre parti e concernente: ogni regolamento tecnico che hanno adottato o che prevedono di

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

30

Tav. 3 - Consulenze richieste dalla Pubblica Amministrazione al CNR.

Soggetto richiedente	Oggetto	Disposizioni legislative
Ministero agricoltura e foreste	Prove su trattrici e macchine agricole Motori trattrici e macchine agricole	Normative OCSE
Ministero della Difesa COSTARMAEREO	Certificazione tarature strumenti settore aerospaziale	Disp. Min. 21 luglio 1982 n. 2965
Ministero delle Finanze	Misuratori fiscali	D.M. 23 marzo 1983
Ministero Industria Direzione Generale della Produzione Industriale	Strutture in lega di alluminio Banca dati norme punto GATT	
Ministero Industria Direzione Generale Fonte Energia	Risparmio energetico e fonti alternative di energia	Legge 373/76 e 380/82
Ministero degli interni Direzione presenzione civile	Prove reazioni al fuoco	Circ. Min. 1 agosto 1983 n. 19116 D.M. 26 giugno 1984
Ministero del Lavoro	Accensione e montacarichi Prese su telai e cabine di protezione macchine agricole	Legge 1497/63 Circ. Min. 16 gennaio 1974 n. 201
Ministero dei Lavori Pubblici	Opere conglomerato cementizio e costruzioni zone sismiche	Legge 1086/71 e 64/74
Ministero della Marina Mercantile	M.C.I. nautici	Regolamento R.I.NA. 1983
Ministero della Sanità	Diagnostica di laboratorio	D.P.C.M. 10 febbraio 1984
Ministero dei Trasporti	Trasporti in regime di temperatura controllata Verifiche su trattrici e macchine agricole Verifiche motori trarrico e macchine agricole Controllo emissioni scarico motori diesel Prestazioni M.C.I. stradali	DPR 30 giugno 1959 n. 420, DPR 22 febbraio 1971, n. 323, DM 5 marzo 1974, DM 8 gennaio 1977, Legge 51/76, DPR 23 maggio 1979, n. 404
Comitato Interministeriale	Smaltimento rifiuti tossici e nocivi	Deliberazione del 27 luglio 1984

FONTE: Servizio trasferimento innovazioni, brevetti, normative tecniche - CNR.

adottare...; ogni norma che hanno adottato o che prevedono di adottare enti del governo centrale, enti pubblici locali ed organismi regionali; ogni sistema di certificazione esistente o previsto applicato...; i luoghi in cui possono essere trovati gli avvisi pubblicati conformemente all'accordo o l'indicazione delle fonti dalle quali possono essere ottenute queste informazioni...". Il Ministero dell'industria ha delegato al CNR la predisposizione e la gestione del Punto di informazione sulla normativa tecnica (PINT). Il PINT fornisce informazioni relative :

- a) ai regolamenti tecnici, alle norme o ai sistemi di certificazione aventi valore legale in quanto adottati e applicati nell'ambito della propria giurisdizione territoriale da enti del Governo centrale, enti pubblici centrali e locali;
- b) alle fonti dalle quali possono essere ottenute le informazioni.

Nella prima fase di applicazione dell'accordo GATT è prevista l'informazione sui seguenti settori: 1) prodotti agricoli freschi e trasformati; 2) prodotti e materiali da costruzione; 3) industria meccanica ed autoveicoli; 4) costruzioni natanti mercantili e da diporto; 5) calzature, cuoio e pellami; 6) tessili e confezioni; 7) prodotti chimici; 8) prodotti farmaceutici; 9) elettronica (escluse norme su impianti e reti telefoniche); 10) elettrotecnica; 11) prodotti derivati dal legno e dal mobilio; 12) carta e cellulosa. In relazione ad essi il PINT contiene norme emanate a partire dall'epoca della formazione dello Stato italiano e raccoglie attualmente nel suo archivio 6.000 testi, pari a 24.000^{*} unità documentali (3). Il PINT fornisce inoltre informazioni sulla normativa tecnica e sui sistemi di certificazione vigenti in tutti paesi dell'accordo GATT. La convenzione in corso di conclusione fra il CNR e le Camere di commercio permetterà a tutti i produttori di usufruire delle informazioni relative sia alla normativa italiana che a quella dei paesi esteri (4).

Quanto agli organi di normazione privata, l'UNI, costituito nel 1921 per iniziativa dell'Associazione Nazionale fra gli Industriali

Meccanici (ANIMA) con il nome di UNIM, è stato riconosciuto giuridicamente nel 1930. Successivamente riorganizzato come libera associazione fra enti e persone interessate alla normazione è stato nuovamente riconosciuto con il DPR 20 settembre 1955, n. 1522 (5). Dell'UNI fanno parte 16 enti federati di normazione specializzati in singoli settori di produzione ed nell'ambito di esso operano varie commissioni tecniche per la elaborazione delle norme (vedi allegato I).

Il CEI è stato invece costituito nel 1907 per iniziativa dell'Associazione elettrotecnica italiana (AEI). Nel 1964 il CEI è stato ricostituito nella forma attuale per iniziativa del CNR, dell'AEI, dell'ENEL e dell'Associazione Nazionale Industrie Elettrotecniche ed Elettroniche (ANIE). Con decreto del Presidente della Repubblica dell'11 luglio 1967, n. 822 gli è stata riconosciuta personalità giuridica.

32

Le competenze del CEI sono state fin dalla sua costituzione configurate con riferimento ai prodotti elettrici ed elettronici. Esso ha quindi dovuto affrontare tutti gli aspetti concernenti la sicurezza ed è probabilmente questa sua specifica competenza che ha determinato il diverso riconoscimento accordato alle norme CEI rispetto a quelle UNI. La legge dell'1 marzo 1968, n. 186 (6) mentre all'art. 1 ha disposto che "tutti i materiali, le apparecchiature, i macchinari, le installazioni e gli impianti elettrici ed elettronici devono essere realizzati e costruiti a regola d'arte", all'art. 2 ha sancito, come presunzione "iuris tantum", che tali si considerano se realizzati secondo norme CEI. Il legislatore ha quindi proceduto ad una sorta di riconoscimento giuridico della normativa CEI che pur non assumendo il carattere di precetto obbligatorio, stante il procedimento di formazione e la natura dell'ente dal quale è emanata, determina conseguenze certamente non indifferenti per i costruttori, per gli installatori e per i datori di lavoro. Mentre per i primi la sola presunzione di cui si è detto costituisce una garanzia nei confronti dei committenti e degli acquirenti, per i secondi la utilizzazione di strumenti realizzati secondo norme CEI esclude le responsabilità penali nel caso di

incidenti fortuiti. Precisazioni sul valore da attribuire alle norme CEI sono state fatte dalla Corte di Cassazione che, in una sentenza del 18 luglio 1981, n. 7253 (7), ha sancito che, fino al momento in cui non si è prodotto un infortunio, il mancato rispetto delle norme CEI non costituisce colpa penale e che "la realizzazione di impianti e apparecchi costruiti secondo norme CEI consente la inapplicabilità del DPR 547 sulla prevenzione degli infortuni". Ulteriori funzioni sono state attribuite al CEI dalle norme di esecuzione delle direttive comunitarie (vedi allegato I).

Competenze in materia di normativa tecnica sono state inoltre introdotte con la legislazione relativa alla omologazione dei prodotti industriali. La legge 23 dicembre 1978, n. 833 (8), istitutiva del servizio sanitario nazionale e diretta, fra l'altro, al riordino legislativo della disciplina generale della produzione al fine di garantire sicurezza degli ambienti di lavoro e di vita, stabilisce che "con legge dello Stato sono dettate norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale e stabilite le relative sanzioni penali, particolarmente in materia di: ...3) omologazione per fini prevenzionali di macchine, di impianti di attrezzature e di mezzi personali di protezione" (art. 4). La legge prevede, inoltre, la istituzione dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), successivamente costituito con DPR del 31 luglio 1980, n. 619 (9), che fra l'altro attribuisce all'istituto la funzione di individuare i "criteri di sicurezza e i metodi di rilevazione ai fini della omologazione di macchine, di componenti di impianti, di apparecchi, di strumenti e di mezzi personali di protezione, nonché ai fini delle specifiche tecniche applicative, agli effetti di quanto disposto dal testo unico previsto dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1978, n. 833". Il testo unico previsto da questo articolo (10) doveva essere emanato dal Governo entro il 31 dicembre 1979, termine successivamente prorogato al 31 dicembre 1980 ed entro il quale la disposizione non ha ricevuto applicazione.

Il successivo decreto legge del 30 giugno 1982, n.390, convertito in legge 12 agosto 1982, n. 597 (11), affida all'ISPESL la funzione statale di omologazione dei prodotti industriali, funzione intesa come "procedura tecnica amministrativa con la quale viene provata e certificata la rispondenza del tipo o del prototipo di prodotto prima della riproduzione o immissione sul mercato, ovvero del primo o nuovo impianto, a specifici requisiti tecnici prefissati ai sensi e per fini prevenzionali della legge 23 dicembre 1978, n. 833, nonchè per fini della qualità del prodotto" (art. 2).

34

L'ISPESL non è tuttavia ancora pienamente operativo e svolge attualmente le funzioni precedentemente affidate all'ANCC e all'ENPI. Il disposto del DPR 619 e della legge 597 non ha ancora ricevuto completa applicazione e si dovrà quindi attendere per potere dare un giudizio sulla funzionalità o meno del sistema così come configurato. Fin da ora è però importante sottolineare come la emanazione della normativa tecnica, in relazione alla quale le operazioni di omologazione devono verificare la conformità del prodotto prima della sua commercializzazione, è affidata ai Ministri dell'industria, della sanità e del lavoro e previdenza sociale. Per dare applicazione a quanto disposto dal d.l. 390 è stato istituito un Comitato interministeriale di coordinamento, composto dai Ministri indicati, per le prelieve valutazioni tecniche necessarie alla attuazione dell'art. 2 sopra richiamato (12). Come per l'omologazione, la competenza in materia di definizione delle specifiche tecniche affidate ad organi pubblici, senza alcuna disposizione intesa a regolamentare i rapporti fra norme pubbliche e private, riguarda quindi, per i fini stabiliti dalla legge 833, sia l'aspetto della sicurezza che quello della qualità.

Nessuno degli interventi legislativi considerati costituisce un piano normativo organico, in grado di definire il ruolo che ciascun soggetto deve svolgere, di precisare i rapporti esistenti fra ciascuno di essi e soprattutto i rapporti fra le norme pubbliche e private. Al contrario, spesso le disposizioni legislative hanno introdotto nuove

competenze che sono andate ad aggiungersi a quelle precedentemente esistenti. Per esempio, mentre prima della emanazione del d.l. 390 esisteva una sostanziale uguaglianza di attribuzioni fra le diverse amministrazioni, attualmente detto decreto ha disposto un preciso conferimento di competenze ai Ministri dell'industria, della sanità e del lavoro per gli scopi previsti dalla legge 833. Detto conferimento non ha dunque attribuito ai tre ministeri, e quindi al Comitato interministeriale da essi costituito, una competenza generale di coordinamento. Di conseguenza non ha escluso la possibilità per le amministrazioni di continuare ad emanare norme proprie, secondo la politica del proprio ministero e per la realizzazione di interessi non necessariamente coincidenti e comunque in alcun modo raccordati con altre esigenze di politica nazionale.

Il coordinamento di fatto realizzato riguarda quindi i Ministeri che più direttamente appaiono interessati alla materia della sicurezza nei luoghi di lavoro, mentre non è stato previsto da alcuna disposizione legislativa un coordinamento inteso come risposta alla esigenza di confrontare tutte le istanze provenienti dalle diverse parti coinvolte.

Come indicato in precedenza, alquanto limitati si presentano anche i rapporti fra organi pubblici e privati. Il decreto luogotenenziale del 1945, i decreti di riconoscimento giuridico dell'UNI e del CEI e le stesse norme che configurano un riconoscimento generale delle norme CEI non sono sufficienti a colmare i vuoti esistenti.

Il problema del coordinamento rientra, in ultima analisi, in quello più generale dell'intervento dell'autorità di governo in questa materia. Le forme di intervento realizzabili sono varie e la maggiore parte di esse non comporterebbe necessariamente oneri particolari di carattere finanziario a carico dello Stato. Esistono infatti enti, associazioni, organismi pubblici e privati e laboratori, già attivamente impegnati nella materia o almeno in alcuni aspetti di essa, che potrebbero operare sia come canali di informazione sia come luogo di ricezione delle diverse esigenze.

Questi temi rivestono peraltro particolare rilevanza in un momento, come quello attuale, in cui si sta affrontando il problema di dare esecuzione alla nuova direttiva comunitaria sulla informazione. Il disegno legislativo elaborato a questo fine non riguarda infatti esclusivamente i mezzi per la applicazione della direttiva, ma concerne anche più generali problemi della normazione. Il disegno non è stato ancora reso pubblico e quindi non si conoscono con precisione le innovazioni che potranno derivare dalla sua adozione. E' tuttavia chiaro che la sua validità dovrà essere misurata anche sulla capacità

C.I.S.N.A.L.

Cisnal
al segretario generale

17 FEB. 1989
inl. n. 19/CCLA

Roma, 10 febbraio 1989

Prot.n. 813

Egregio Presidente,

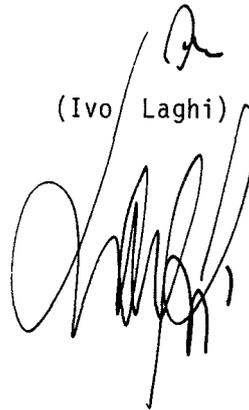
con riferimento a quanto richiesto con nota del 15 dicembre 1988, prot.4/CCLA, mi prego inviarLe un sintetico documento elaborato dalla Segreteria confederale della Cisnal, in merito alla inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende attualmente all'esame del Senato.

Ovviamente trattasi di principi ed osservazioni molto generali che dovranno essere poi sviluppati e confrontati con le ipotesi elaborate dalla Commissione senatoriale da Lei presieduta.

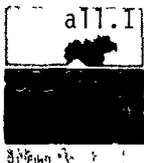
A tal fine Le comunico che vi è piena disponibilità della scrivente Confederazione a dare ogni utile collaborazione, per qualsiasi scambio di informazioni e confronto di proposte.

Voglia gradire cordiali saluti.

(Ivo Laghi)



Sen. Luciano Lama
Presidente Commissione Parlamentare
Inchiesta condizioni lavoro aziende
Senato della Repubblica
ROMA



C. I. S. N. A. L.

Confederazione Italiana Sindacati Nazionali Lavoratori

PRIME OSSERVAZIONI IN ORDINE AI PROBLEMI DELLA
SALUTE DEI LAVORATORI E DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

Roma, lì 27 gennaio 1989

La Cisl prende atto che finalmente il Parlamento è addive nuto nella volontà di promuovere una inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende e sul grado di sicurezza nel lavoro.

E' appena il caso di ricordare che la Cisl aveva pressan temente richiesto l'intervento che ora sembra voler- si attuare, da ultimo in occasione della recente audizione alla Commissione senatoriale Ambiente sul programma di salvaguardia ambientale nel triennio 1988/1990, dove accanto alla rilevazione di problemati che attinenti l'ambiente il senso lato, i problemi di derivazione aziendale, lo smaltimento dei rifiuti, veniva posto il problema delle ripercussioni negative sui lavoratori a seguito delle lavo razioni nocive senza le dovute salvaguardie anche ai fini, non certo prioritariamente perseguiti, del risarcimento.

Al di là di quanto sopra, non si vuole nell'ambito delle presenti osservazioni effettuare una riflessione solo ed e sclusivamente rivolta all'ambiente di lavoro ma anche estendere il discorso sulle cause di nocività che dall'ambiente di lavoro promanano per ricadere sull'intera collettività.

In merito all'ambiente di lavoro occorrono alcune premesse. E' noto che la legislazione posta a base della prevenzione e dell'igiene aziendale è alquanto datata, obsoleta e non più rispondente a quei criteri di massima garanzia che da essa do vrebbero promanare sia a tutela del lavoratore e sia come obbligo attuativo nei confronti dei datori di lavoro.

Infatti le norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro risalgono al 1955 (D.P.R. 27 aprile n. 547) mentre quelle generali per l'igiene del lavoro risalgono al 1956 (D.P.R. 19 marzo, n. 303).

E' facilmente deducibile, pertanto, la non rispondenza delle citate norme alle esigenze di prevenzione e di tutela che l'ambiente di lavoro richiede. Un aspetto sembra importante per sottolineare tale stato di cose.

E' innegabile l'evoluzione scientifica e tecnologica che ha caratterizzato proprio questi ultimi trenta anni: evoluzione che ha visto l'introduzione di nuove sostanze, sconosciute negli effetti biologici, nonchè di sofisticati ed imprevedibili proces si produttivi. Non a caso qualificati istituti di ricerca indica no nel 15% dei casi di cancro polmonare maschile e nel 5% dei casi di quello femminile un nesso eziologico con il lavoro svol to.

E' da sottolineare ancora, sul piano internazionale che l'Ente americano di ricerca FOOD AND DRUG ADMINISTRATION

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ha rilevato che l'uomo, e soprattutto l'uomo lavoratore, è persi stentamente esposto a circa 500.000 sostanze delle quali 13.000 sono considerate tossiche, oltre a quelle radioattive.

A proposito di queste ultime sostanze la regolamentazione di prevenzione in merito alle stesse è datata, come noto, 1964 ed a nulla varrebbe affermare che recenti espressioni referendarie na hanno bandito l'utilizzo quando le stesse sono presenti ai fini della produzione di energia in macchine ed apparecchi con i quali diverse categorie di lavoratori sono a diretto contatto. E' innegabile, inoltre, che una regolamentazione con una anzianità di oltre 25 anni non può rispondere adeguatamente alla pericolosità degli impieghi delle sostanze; impieghi che hanno visto una loro evoluzione in tempi certamente più recenti rispetto a quelli di emanazione della normativa di salvaguardia.

Se quanto sopra si riferisce alle carenze legislative più eclatanti in materia di igiene e prevenzione nei luoghi di lavoro, altri fattori, forse meno appariscenti, sono scarsamente considerati anche se potenzialmente o realmente produttori di deleteri effetti. Il riferimento è volto a considerare la fatica muscolare, i ritmi di lavoro, i turni aziendali, la ripetitività del lavoro. Può sembrare non pregnante il riferimento ai predetti fattori, pur tuttavia esso è d'obbligo in presenza della ormai conclamata affermazione sulla salute dove con tale termini, anche secondo risoluzioni OIL, viene inteso un completo stato di benessere fisico, mentale e sociale non consistente soltanto in assenze di malattie e di infermità.

Peraltro, la salute è costituzionalmente tutelata laddove si riconosce il diritto alla salute come un diritto primario e fondamentale dell'individuo prescrivendo che l'iniziativa privata è libera ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana.

Anche il Codice Civile stabilisce l'obbligo per l'imprenditore di adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.

Atteso il principio stabilito mancano, come si è visto, attuative norme legislative tese a far rispettare il principio stesso non potendo confidare, in via generale su una adeguata iniziativa datoriale tesa alla risoluzione dei problemi. Con ciò non vuole intendersi, almeno nelle generali, una volontà di evasione dalle norme, sia pur vetuste, ma soltanto una spegiudi catezza morale a non attuare migliori criteri di prevenzione e di igiene se non sanciti a mezzo legge e quindi obbligatori.

Quanto sopra lo dimostrano le varie direttive Cee (rumore, piombo tetraetile, cloruro di vinile monomero, amianto, ecc) che non hanno trovato applicazione da parte del datore di lavoro fintanto che esse non sono state, ammesso che lo siano state tutte, tradotte nella legislazione italiana.

Questo apre il discorso su di un altro importante punto ovvero la tardività da parte del legislatore a recepire nel nostro ordinamento le varie direttive che la Cee emana di volta in volta sull'argomento in esame. La preoccupazione espressa ai fini della dovuta salvaguardia dei lavoratori si aggrava in presenza del prossimo evento del 1992 allorquando lavoratori italiani, residenti in Italia o all'estero, al seguito di imprese multinazionali a partecipazione italiana, dovranno scontrarsi con normative fra le più difformi, tutte comunque senz'altro più efficaci alla bisogna.

E ciò senza considerare che i lavoratori italiani, sul territorio nazionale, dovranno subire, di contro, una normativa riduttiva e quindi penalizzante per loro stessi e per lavoratori stranieri residenti sul nostro territorio e dipendenti da aziende italiane.

L'esigenza, peraltro, di un incisivo intervento sul piano legislativo è ampiamente dimostrato dai dati statistici dell'INAIL che non solo mettono numericamente in evidenza il fenomeno infortunistico e tecnopatico e pertanto rappresentativo di una grave situazione ma stanno altresì a dimostrare la totale assenza di prevenzione in settori specifici di attività quali l'agricoltura.

Questo specifico settore, infatti, è doppiamente emblematico a causa della assenza di una politica di prevenzione adatta alle caratteristiche occupazionali che il settore presenta.

Come potrà tranquillamente rilevarsi, nel settore industriale il fenomeno infortunistico viene a diminuire con l'avanzare dell'età mentre nel settore dell'agricoltura si verifica il fenomeno inverso aggravato da analoga recrudescenza per la manodopera femminile.

E' arcinoto che gli occupati in agricoltura sono per circa il 33% anziani e per un ulteriore 33% donne, dal che emerge in tutta la sua evidenza la gravità del fenomeno.

E' opportuno sottolineare ancora, riguardo alle statistiche INAIL, che le stesse si limitano a registrare eventi dannosi denunciati e riconosciuti in base alla vigente legislazione che al pari delle norme di prevenzione è piuttosto obsoleta. Infatti l'ultimo aggiornamento sulla tabel-

la delle malattie professionali risale al 1973 e sin dalla nascita carente nella considerazione di sostanze e lavorazioni accettate successivamente o non ancora accettate come potenzialmente nocive e quindi in grado di produrre danni alla salute del lavoratore.

Di ben altro aspetto si appaleserebbe il fenomeno se la tabella delle malattie professionali riconosciute ed ammesse all'indennizzo venisse adeguatamente modificata, non solo sotto l'aspetto delle elencazioni e classificazioni ma anche e soprattutto concettualmente.

Al riguardo è appena il caso di aggiungere che legislazioni di partners europei sono, sia pur ai vari livelli, più rispondenti alla tutela del lavoratore che non la nostra legislazione. Brevemente si osserva quella belga che ammette all'indennizzo qualunque evento dannoso purchè riconosciuto derivante dal lavoro; e quella danese che cita su di un piano esclusivamente generale, e non tassativo come quella italiana, le sostanze e le lavorazioni che possono produrre nocività e quindi danno.

Un intervento in proposito avrebbe dovuto essere da tempo obiettivo primario del legislatore senza attendere le recenti censure della Corte Costituzionale in materia di riconoscimento di tecnopatie; e ciò senza considerare il danno economico che ne deriva all'Istituto gestore sul piano della acquisizione di un minor gettito rispetto a quello che invece si determinerebbe con una estensiva innovazione.

Altro aspetto da considerare è quello relativo ai poteri di controllo. Attraverso l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale sono venuti meno alcuni istituti preposti alla vigilanza all'interno della azienda sulla applicazione delle norme ed alla rilevazione di nocività. Intendiamo riferirci all'Enpi ed agli Ispettorati del Lavoro che hanno ceduto le loro competenze a favore delle U.S.L.

Indubbiamente, sul piano generale, i predetti organismi non si sono rivelati come i più idonei a assolvere i predetti compiti in quanto carenti di preparazione, di tecnici e di strutture e di strumenti. Spesso, infatti, si osserva un non tempestivo intervento delle strutture predette nonostante segnalazioni da parte di rappresentanti sindacali; ed ancora interventi, quando effettuati, non sempre risolutivi.

Con la legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, inoltre, sembrava venissero finalmente attuati specifici presupposti ai fini di una corretta prevenzione ed igiene aziendale ed invece ancora una volta, a distanza di 11 anni assistiamo a semplici affermazioni rimaste a livello di dichiarazioni di intenti. L'Istituto Superiore di prevenzione ha avviato la sua attività in tempi relativamente

recenti mentre non si intravede la nascita del testo unico in materia, appunto, di prevenzione.

Se tutto quanto sopra attiene esclusivamente all'ambiente di lavoro i riflessi delle problematiche citate, come peraltro vari fatti di cronaca dimostrano, investono l'intera collettività. Senza dilungarci su questo aspetto va detto che può risultare dannoso per i lavoratori in prima battuta l'impiego di sostanze dannose, e le scorie delle stesse, non opportunamente stoccate e smaltite, dannose per la intera società; così come il mancato rispetto di alcuni accorgimenti tecnici all'interno della azienda sono dannosi preliminarmente per i lavoratori e, in caso di evento dannoso, per la collettività circostante.

Tutto ciò posto, si formulano qui di seguito alcune proposte che se ritenute opportune potranno formare oggetto di ulteriore approfondimento al pari di tutta l'argomentazione che ha trovato menzione nella premessa.

A giudizio della Cisl occorre preliminarmente ridisegnare i compiti dell'Ispel in quanto si presentano poco incisivi sulla realtà che deve affrontare e poco efficaci sul piano della reale lizzazione di intenti. Si auspica, pertanto, un organismo che accentri compiti di studio e di proposizione ma anche di coordinamento e di verifica, posto sotto il controllo del Ministero dell'Ambiente in quanto non ha ragione di esistere una presenza "sanitaria", che significhi cura e riabilitazione con necessità di prevenzione e di igiene, che postula presenze tecniche e scientifiche operanti di concerto con quelle sanitarie.

A tal fine si prospetta, altresì, lo scorporo dalle USL dei poteri di controllo finora detenuti per affidarli ad un rinnovato Ispel ovvero ai laboratori di igiene e profi-lassi adeguatamente ristrutturati.

Ulteriore urgenza la si riscontra nella emanazione del testo unico in materia di prevenzione e di igiene del lavoro. A tale riguardo poichè le Organizzazioni sindacali hanno maturato una notevole esperienza sull'argomento si prospetta l'opportunità che ai fini di una eventuale stesura finale del predetto testo unico venga costituita una commissione paritetica composta oltre che dai rappresentanti degli organismi istituzionali preposti al compito anche dai rappresentanti delle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul territorio nazionale.

Riguardo alle organizzazioni sindacali si prospetta l'opportunità di rileggere il contenuto dell'art. 9 dello Statuto dei lavoratori nel senso di dare alle rappresentanze ivi indicate un significato non soltanto riferito a quelle sindacali ma anche ad organismi tecnico-scientifici

attivati dalle rappresentanze naturali dei lavoratori ed agenti per delega.

Nell'ambito del predetto concetto nulla vieta che cliniche universitarie e laboratori di igiene e profilassi possano, per un interesse sociale, gratuitamente attivarsi per effettuare una verifica in azienda, previa informazione al datore di lavoro, e comunicare ai soggetti interessati i risultati della verifica stessa da tradurre successivamente agli organismi preposti alla comminazione delle sanzioni ed alla imposizione degli interventi di bonifica.

Importante aspetto delle verifiche dovrà essere anche quello di considerare adeguatamente i turni e la ripetitività del lavoro molto spesso portatori di deleteri effetti sul piano fisico e psichico, tipo l'effettuazione di bisogni fisiologici solo ed esclusivamente durante pause prefissate: pause, spesso, della durata insufficiente all'assolvimento del bisogno per la distanza degli impianti igienici dal posto di lavoro.

Sempre in tema di turni e ripetitività, altro aspetto da rilevare è il problema mai sopito ma mai sancito legislativamente dei dannosi effetti cumulativi derivati da prolungata esposizione a sostanze o a processi produttivi sia pur usate o attuati nelle misure e nelle forme consentite. Intendiamo riferirci ai MAC rimasti al semplice livello di indicazioni cliniche e mai assunti al rango di adempimenti obbligatori.

A quest'ultimo riguardo si crede che l'armonizzazione dei criteri e dei metodi di esposizione al rischio e di controllo biologico-sanitario risulti quantomeno urgente per l'approssimar si del 1992.

L'aspetto del risarcimento, da subordinare, certamente, ad un impegno di prevenzione e di igiene, resta tuttavia importante non foss'altro che per la completa ed aggiornata mappa delle zone di rischio oltre che naturalmente per dare un corrispettivo, non certo adeguato, a menomazioni fisiche e psichiche di lavoratori ai quali è stato finora negato per ristrettezza di vedute e per interessi di parte. E' pertanto auspicabile che la revisione del Testo Unico e delle relative tabelle, sempre data in fieri, trovi finalmente una sua conclusione in una dimensione sociale ed umanistica del lavoro.

CONFAGRICOLTURA

12 O OTT. 1988
11/11 11/11/11/11



Confederazione Generale dell'Agricoltura

SITUAZIONE INFORTUNISTICA

La situazione infortunistica in agricoltura non la si può leggere e valutare se non operiamo un perfetto raccordo con il cambiamento e tutte le modifiche che sul piano tecnologico sono avvenute nel settore agricolo.

La struttura demografica e sociale del mondo agricolo, la sua progressiva meccanizzazione del lavoro, sono fattori che ampiamente hanno modificato il volto di questo settore.

La popolazione degli occupati agricoli si è assottigliata ed il settore si trova consegnato a persone più anziane e alle donne.

Generalmente si tratta di gruppi sociali meno adatti ai lavori più pesanti, ai lavori più rischiosi e meno idonei a recepire le trasformazioni e le nuove tecnologie.

Situazione questa che si realizza proprio quando queste tecnologie fanno il loro ingresso nella organizzazione delle aziende agricole.

A testimoniare la rapidità con cui il processo di ammodernamento si è attuato, basti pensare che dal 1975 al 1984, il consumo di energia elettrica nelle attività agricole si è più che raddoppiato e che il rapporto HP/ha è passato velocemente da 3.50 a 6.39.

Rapidamente si evolve anche il tipo di macchina che viene usata in agricoltura e se ne diffonde il normale uso.

Nel 1975 il 90% dei cavalli vapore era attribuibile alle trattrici e alle moto-falciatrici e solo il 10% a tutta una serie di altre macchine.

Nel 1984 questo 10% diventa il 20% del totale, a dimostrazione di una crescente diversificazione tecnica.

Lo sviluppo della meccanizzazione che è iniziato nel triangolo industriale ha poi coinvolto le regioni Nord-occidentali e quelle Centrali e quindi si è esteso al Mezzogiorno.

Di fronte a questo mutamento quantitativo e qualitativo nella collettività degli occupati agricoli non poteva non corrispondere un profondo rivolgimento di natura qualitativa anche per gli eventi dannosi e lesivi.

ANALISI DEGLI INFORTUNI

Se esaminiamo gli infortuni per età della vittima se ne ricava il principio secondo cui il rischio infortunistico è più elevato per le classi anziane e per quelle giovanili.

Fenomeno che si spiega con il fatto che nei primissimi anni di lavoro abbiamo una presenza nelle prestazioni di inesperienza, di non maturo addestramento.

Bisogna però aggiungere anche che il numero degli incidenti nell'età giovanile è sì alto, ma che lieve è la natura degli infortuni.

Situazione inversa è quella che si presenta nelle classi anziane dei lavoratori, dove i rischi più gravi colpiscono con frequenza progressivamente superiore alla media.

Gli anziani non sono solo colpiti con maggiore frequenza da infortuni sul lavoro ma analizzando gli infortuni stessi, si riscontra che essi sono mediamente più gravi che nelle età inferiori.

Fenomeno d'altra parte spiegabile se pensiamo ai riflessi meno pronti dell'anziano o alle sue ridotte capacità di recupero una volta subito il trauma.

Un elemento di trasformazione dell'agricoltura lo vediamo anche nel fatto che negli anni '50-'60 avevamo un andamento infortunistico con forti picchi in luglio e in settembre e attività ridotta negli altri mesi. Ora invece l'andamento sembra più appiattito.

L'agricoltura odierna è molto più complessa, abbiamo processi produttivi nuovi, sempre meno dipendenti dall'attività stagionale.

ANDAMENTO INFORTUNI

In agricoltura il punto massimo nella denuncia degli infortuni si è raggiunto nel 1968.

In quell'anno abbiamo avuto 293.449 denunce; successivamente esse sono diminuite per riprendere in misura moderata dagli anni 1984 e seguenti.

Il vero indice della situazione infortunistica di ogni settore ci è dato dall'indice di frequenza.

La lettura di tali indici ci dice che per quanto riguarda le malattie professionali o i casi mortali, il settore è decisamente in decrescita.

Un discorso più approfondito dobbiamo farlo per il fenomeno dell'infortunio nel suo complesso.

Sino al 1982, esso era in decrescita; successivamente abbiamo un indice di frequenza che risale.

Il fenomeno non possiamo leggerlo se non lo leghiamo al verificarsi di una modifica legislativa che allarga il numero dei soggetti beneficiari della indennità temporanea.

Il fenomeno, comunque, non dovrebbe riguardare i lavoratori dipendenti per i quali l'indice dovrebbe ancora segnare una decrescita. Cosa che si può immaginare se solo guardiamo le lavorazioni agricole a carattere industriale che raggruppano solo lavoratori dipendenti e che vedono tutti gli indici di frequenza (temporanea, permanente, morte) in diminuzione.

Questa situazione evidenzia come l'infortunistica sia attentamente seguita nelle aziende per il personale dipendente.

NORMATIVA CONTRATTUALE E SALUTE DEL DIPENDENTE

Sul piano normativo contrattuale la materia della tutela della salute viene disciplinata da apposita norma nazionale che fissa riduzioni di 2 ore e venti minuti giornaliere nella prestazione della manodopera agricola e florovivaistica addetta a lavori che presentano fattori di nocività.

Nel contempo vengono demandate alla contrattazione integrativa provinciale le modalità di effettuazione di visite mediche periodiche e la previsione di corsi di formazione sui problemi della tutela della salute e del risarcimento ecologico.

Accanto a queste norme particolarmente significative ai fini di una buona informazione e prevenzione, sono stati predisposti il "Protocollo sulla tutela della salute dei lavoratori" ed "Il libretto sanitario".

Il Protocollo sulla tutela della salute è un vademecum che si compone di due parti.

La prima parte contiene informazioni sulle misure di prevenzione generale e particolare da osservare in quelle attività agricole in cui si fa uso di fitofarmaci e mezzi meccanici che si svolgono in:

- stalle e allevamenti
- silos, pozzi neri, cantine ed ambienti simili
- frigoriferi
- serre
- a cielo aperto.

Nella seconda parte, fornisce indicazioni sui mezzi di protezione con particolare riguardo alla protezione della pelle, degli occhi e delle vie respiratorie.

Altrettanto articolato è il libretto sanitario, in cui oltre ad essere registrati, tra l'altro, gli esiti delle visite mediche periodiche, viene prevista anche un'apposita scheda integrativa a tutela della salute riproduttiva delle lavoratrici agricole.

Tuttavia, tutto questo, come già ricordato, non è sempre sufficiente.

Nel momento attuale, si ritiene che una corretta azione preventiva contro gli infortuni in agricoltura debba essere condotta anche su altri fronti, e più precisamente: quello dell'industria che predispone "gli strumenti" da utilizzare in agricoltura, quello della assistenza tecnica e della crescita professionalé degli operatori addetti.

In sostanza, è necessario che l'industria chimica appronti prodotti chimici meno tossici e meno nocivi e nel contempo fornisca informazioni dettagliate ed esaurienti sul loro giusto utilizzo; mentre l'industria meccanica progetti macchine oltre che in funzione delle esigenze operative, anche in funzione della massima sicurezza degli operatori.

Di pari importanza è, infine, la creazione di una rete di assistenza tecnica razionalmente organizzata su tutto il territorio nazionale, in modo da favorire, anche attraverso appositi corsi di istruzione professionale, una adeguata formazione degli addetti agricoli conforme ad i nuovi livelli tecnologici.

Conclusioni

Si ritiene in conclusione che eventuali iniziative da intraprendere per migliorare i sistemi e le tecniche per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, non possano prescindere da una attenta e ponderata valutazione dei dati statistici sull'andamento degli infortuni.

Dati che, se letti attentamente, possono dare notevoli indicazioni sulle linee di intervento. Una attenta lettura deve tener conto sia degli intervenuti mutamenti demografici (abbandono del lavoro agricolo da parte

dei giovani di sesso maschile) sia di quelli tecnologici (introduzione delle macchine e uso di sostanze chimiche) e sia, soprattutto, delle modifiche legislative che hanno ampliato e di molto la sfera degli eventi indennizzati (abbassamento del limite minimo indennizzabile dal 16% all'11% per i casi di inabilità permanente parziale; ampliamento delle malattie professionali; estensione alle categorie di lavoratori autonomi delle prestazioni economiche di natura temporanea).

Per quanto riguarda in particolare il settore agricolo abbiamo già detto, e torniamo a sottolineare, che l'andamento degli infortuni - seppure preoccupante - ha dimostrato negli ultimi anni un mutamento di tendenza: gli indici di frequenza dei casi più gravi mostrano, infatti, una flessione abbastanza netta e la tendenza generale è rivolta ad un ripiegamento dei livelli infortunistici.

Ciò non significa ovviamente che il fenomeno debba essere sottovalutato, tutt'altro, ma dimostra comunque che qualcosa in agricoltura sta cambiando forse anche grazie a quelle norme di prevenzione, prima ricordate, che sono state previste nel contratto collettivo per gli operai agricoli.

Norme che comunque, al di là di nessi causali di difficile dimostrazione, testimoniano la sensibilità del mondo datoriale agricolo alla problematica de quo.

Per quanto riguarda poi le proposte di modifiche normative contenute nella relazione, si concorda sulla opportunità di addivenire ad un testo unico in materia di leggi sulla sicurezza del lavoro che; quanto meno, faccia chiarezza su normative sovrapposte nel tempo e ormai datate.

E' di particolare rilievo notare al riguardo che taluni dei principi ed istituti che la relazione in esame vorrebbe vedere introdotti de iure condendo, sono già stati anticipati dalla normativa contrattuale la quale risulta in linea con quanto previsto dalla proposta normativa evidenziata nella relazione.

Da ultimo si concorda con la opportunità di regolamentare e disciplinare l'infortunio in itinere e di armonizzare la disciplina in tema di malattie professionali alle indicazioni emergenti dalle recentissime decisioni della Corte Costituzionale.

COLDIRETTI

CON FEDERAZIONE NAZIONALE COLTIVATORI DIRITTI

5/1/74
Roma, 24/1/1974
Prof. V. LPS/CCO

NOTA SULL'ANDAMENTO DEL FENOMENO INFORTUNISTICO -

Nel settore degli infortuni si deve rilevare, anzitutto, un'obiettiva difficoltà di avere una reale conoscenza della situazione. Come noto, oggi in Italia esiste un ottimo sistema preventivo, che purtroppo è tale solo sulla carta, mentre in pratica, non solo si fa poca prevenzione, ma neppure si conosce appieno la situazione del fenomeno infortunistico. Infatti, gli unici dati organici disponibili per conoscere la realtà rappresentata dalla qualità e dalla dimensione del fenomeno degli infortuni sono quelli elaborati dal CIDI (Centro Studi dell'INAIL). È doveroso, innanzitutto, rilevare che, di fronte alla latitanza degli Organi preposti alla realizzazione della prevenzione, l'Istituto per l'assicurazione contro gli infortuni svolge una meritoria attività preventiva, quanto meno a livello di minuziosa analisi dei dati statistici raccolti per fini istituzionali dell'Ente. Purtroppo tali dati risultano carenti e quindi sono parzialmente attendibili, in quanto essi scaturiscono dalle denunce degli infortuni effettuate dai medici e dai datori di lavoro.

Poiché la finalità ultima di tali denunce è rappresentata dall'erogazione delle prestazioni dovute dall'Istituto, ne deriva che né i medici, né i datori di lavoro compilano in modo completo i moduli degli infortuni, quasi sempre tralasciando di rispondere a quelle domande che riguardano in modo più specifico la conoscenza dell'evento per fini preventivi.

La Confederazione stessa nell'utilizzare per proprie ricerche i dati elaborati e messi a disposizione dall'INAIL, ha rilevato le conseguenze di questo stato di cose: ad esempio, nell'e

saminare i casi di infortunio avvenuti nell'utilizzo dei motocoltivatori viene fornita la causa dell'infortunio ed il particolare della macchina responsabile dell'infortunio stesso solo per pochi casi, mentre non viene fornita alcuna indicazione per i rimanenti casi. Sulla base degli infortuni definiti, relativi al 1° semestre 1985, si rileva, in termini assoluti, una situazione, per quanto riguarda il lavoro agricolo, di 93.753 casi.

Il tasso di mortalità risulta dello 0,3% sia nel settore agricolo che in quello industriale. Per quanto riguarda invece le rendite per postumi permanenti esse risultano dell'11,09% in agricoltura e del 6,4% nell'industria.

La situazione invece si rovescia per quanto riguarda la indennità di temporanea passando dall'87,8% dell'agricoltura al 93,3% dell'industria.

Con particolare riferimento all'andamento del fenomeno infortunistico del settore agricolo si rilevano alcuni aspetti particolarmente interessanti.

Numerose sono le componenti che concorrono a rendere il lavoro agricolo particolarmente denso di rischi soggettivi e oggettivi e, comunque, più pericoloso del lavoro in ambiente chiuso.

Un primo fattore oggettivo è costituito dalla pericolosità intrinseca dei mezzi di produzione.

Sotto questo profilo non si può non chiedere con fermezza che vengano studiati, sperimentati e costruiti mezzi forniti di tutti quegli accorgimenti antinfortunistici che la tecnologia riesce ad elaborare.

Quando si affrontano questi argomenti il pensiero corre

immediatamente al trattore da sempre indicato nelle statistiche INAIL come il maggior responsabile di infortuni.

A ben vedere, le cose non stanno esattamente così, in quanto nella dizione trattori si ricomprendono macchine che non sono esattamente tali.

Infatti, i trattori più grandi e dell'ultima generazione sembrano essere inattaccabili sotto il profilo della sicurezza; sono i trattori (e similari) più piccoli e di vecchia generazione e tutta quella congerie di macchine agricole oggi in uso i maggiori responsabili di incidenti.

Non bisogna dimenticare, infatti, che numerosissime ditte artigiane ancora oggi costruiscono macchine quasi mai nel rispetto delle norme tecniche di prevenzione.

In particolare i "motocoltivatori trasformati", largamente usati nelle nostre campagne sono, in pratica, dei veri e propri piccoli trattori senza avere però quegli accorgimenti antinfortunistici che questi oggi posseggono.

Un ulteriore fattore di rischio è rappresentato dallo stato del parco macchine.

E' noto quanto costino le macchine e quanto sia scarso e difficile per i coltivatori l'accesso al credito; logicamente queste difficoltà unite al diminuito potere d'acquisto si riflettono anche sulla sicurezza: infatti, macchine vecchie e fatiscenti sono ovviamente più pericolose sia perchè più soggette a rotture, sia perchè non provviste dei più moderni accorgimenti antinfortunistici.

A questo proposito occorrerebbe agire su due strade: da un

lato incentivare ed agevolare in ogni modo una periodica manutenzione e revisione dei mezzi meccanici, dall'altro agevolare al massimo l'accesso al credito per facilitare il rinnovamento del parco macchine.

Rimanendo sempre nel settore macchine, sarebbe auspicabile fornire il maggior numero di informazioni all'acquirente per consentire un acquisto mirato che consenta il massimo e più corretto utilizzo della macchina secondo le necessità dell'azienda. Questo discorso, peraltro, dovrebbe riguardare anche il mercato dell'usato al quale il piccolo coltivatore per la sua scarsità di reddito è costretto a ricorrere. Non bisogna dimenticare, poi, che questo mercato non è soggetto ad alcun tipo di controllo e garanzia.

Altro fattore di rischio oggettivo è costituito dalle stesse aziende dove si lavora. Queste, come noto, nel nostro Paese, sono estremamente frazionate: la maggior parte di esse ha un'estensione inferiore ai 5 ettari e tanto più l'azienda è di piccole dimensioni, tanto più aumentano le interazioni tra uomo e mezzo di produzione, il che rende il lavoro sempre più defaticante e, conseguentemente, maggiormente aperto alla possibilità di infortunio.

La stessa conformazione del territorio, per la maggior parte montagnoso o collinoso ove sono ubicate le nostre aziende, è fonte di notevoli rischi. Le statistiche INAIL ci danno conferma di ciò, mentre le regioni dove si verifica il maggior numero di infortuni risultano quelle di produzione intensiva e dove è più alto l'indice di meccanizzazione (Emilia-Romagna, Veneto, ecc.), gli indici di frequenza risultano massimi nelle regioni collinose e mon-

tagnose (Molise, Umbria).

Ancora un fattore di rischio oggettivo è rappresentato dalla natura stessa del lavoro agricolo, svolto quasi sempre in ambiente aperto senza precisi orari o soste di riposo (almeno nel lavoro autonomo), senza possibilità di sostituzione del lavoratore ammalato (in Italia i servizi di sostituzione sono ancora una chimera); senza ferie e così via.

Anche qui le statistiche dell'INAIL ci danno una conferma: mentre nel settore industriale gli infortuni che si verificano in giorni festivi sono una percentuale minima (2,09%) rispetto a quelli che si verificano in giorni lavorativi, per il settore agricolo la stessa percentuale si triplica. Stesso discorso si può fare esaminando le percentuali di infortunio riferite ai diversi giorni della settimana: nel settore industriale c'è una contrazione notevolissima in corrispondenza del sabato e della domenica, mentre purtroppo, in agricoltura, il sabato registra quasi lo stesso numero di infortuni degli altri giorni della settimana.

Oltre i fattori oggettivi sommariamente descritti, ci sono da considerare alcuni elementi soggettivi che sono peculiari del lavoro agricolo.

Innanzitutto la composizione stessa della forza lavoro: oltre al ben noto fenomeno della femminizzazione, non bisogna dimenticare che in campagna i giovani sono una esigua minoranza della forza lavoro. La maggioranza è costituita da lavoratori anziani che a causa dei diminuiti riflessi e della ridotta prestan

za fisica sono più soggetti ad infortuni. Questi stessi infortuni, poi, hanno conseguenze ovviamente più gravi per il lavoratore anziano rispetto al giovane.

Le statistiche INAIL ci danno conferma che questo problema è peculiare del lavoro agricolo: infatti, mentre in agricoltura il maggior numero di infortuni si concentra nelle fasce d'età comprese tra i 46 e i 60 anni, nel settore industriale il maggior numero di infortuni si ha dai 21 ai 40 anni.

Per quanto riguarda il lavoro femminile, le stesse statistiche ci indicano percentuali di donne infortunate rispetto agli uomini nettamente superiori nel settore agricolo (29,6%) rispetto al lavoro industriale (11 %).

Altro fattore rilevante dal punto di vista infortunistico è rappresentato dalla diffusione del part-time o, più correttamente, della doppia occupazione in agricoltura: il lavoratore che si dedica all'azienda agricola dopo aver prestato altra attività lavorativa nella prima parte della giornata è, ovviamente, più stanco e affaticato sia dal punto di vista fisico che psichico e quindi più esposto ai pericoli del lavoro agricolo.

C'è da rilevare infine, in questa breve sintesi che, in agricoltura ed in modo particolare nel lavoro autonomo, c'è sempre una notevole commistione tra ambienti di lavoro e ambienti di vita e che tutto il nucleo familiare è spesso coinvolto nell'attività lavorativa. Ciò contribuisce ad aumentare i rischi ed il numero stesso degli esposti al rischio.

Dalla descrizione del fenomeno infortunistico e dalle ca-

renze del sistema prevenzionale si può concludere questa breve nota con alcune considerazioni sui costi di una corretta prevenzione e della riparazione del danno derivante dagli infortuni.

E' unanimemente riconosciuta l'alta redditività degli investimenti nella prevenzione: è notevolmente più oneroso per la collettività riparare anzichè prevenire e ciò non solo in termini di costi economici, ma anche e soprattutto in termini di costi umani e sociali. Quindi tanto più sarà carente l'intervento dello Stato in termini di prevenzione tanto più lo stesso sarà oneroso in termini di riparazione del danno. In entrambi i casi comunque i costi debbono essere sopportati dall'intera collettività. Sarebbe oltremodo ingiusto, infatti, far pagare all'agricoltura carenze e latitanze ben più gravi di quelle presenti nel settore industriale. Se è vero che la prevenzione non si fa ciò vale soprattutto nel settore agricolo da sempre abbandonato a se stesso. E' certamente una constatazione oggettiva affermare che è molto più difficile fare prevenzione in agricoltura (ed in particolare nel settore autonomo) che nell'industria, ma proprio per questo gli sforzi dovrebbero essere maggiori. Se ciò non viene fatto, non ci si scandalizzi poi dei negativi riscontri nell'andamento dei costi per riparare il danno e quindi il deficit della gestione agricola dell'INAIL. Per limitare la portata di tale deficit è quindi necessario e doveroso l'intervento dello Stato che deve riparare ciò che non ha fatto a livello di prevenzione e deve ripagare, in parte, un settore produttivo da sempre e per molteplici versi fortemente penalizzato.

In materia di prevenzione le Organizzazioni sindacali ed i loro Patronati molto fanno, ma ancora di più potrebbero fare se gli

Enti e gli Organi preposti alla prevenzione riuscissero a mettere a frutto la grossa conoscenza del lavoro nelle campagne delle Organizzazioni agricole. Ciò, fermo restando che la prevenzione deve essere promossa e condotta dagli Organi a ciò istituzionalmente preposti e che il ruolo delle Organizzazioni sindacali non può che essere quello di una proficua collaborazione.

CONFCOLTIVATORI



Confederazione Italiana coltivatori

Aut. 24 OTT. 1989
Prot. n. 280/CCLA

La Confcoltivatori ha avuto modo in più occasioni, in diverse sedi, di denunciare l'accrescersi in agricoltura degli infortuni e delle malattie professionali.

L'aumento dei rischi per la salute e la sicurezza degli addetti sono, come è noto, da imputarsi a diversi fattori: incremento e diffusione della meccanizzazione, impiego delle sostanze chimiche, condizione peculiari del processo produttivo agricolo e degli allevamenti, aumento dell'età media degli operatori.

Di fronte alla carenze dell'attuale normativa in materia infortunistica, ancora più marcata nel settore agricolo, si presenta rilevante e urgente la necessità di varare nuove disposizioni e norme atte a risolvere in modo adeguato e organico la tematica.

La Confcoltivatori nel sottolineare la suddetta esigenza fa presente che per il settore agricolo la politica della sicurezza sociale deve tener conto delle seguenti caratteristiche strutturali:

- a) dispersione della popolazione nel territorio;
- b) scarsa specializzazione nelle mansioni e loro molteplicità in funzione delle colture e delle stagioni;
- c) varietà dei rischi: ambientali, connessi all'uso dei prodotti chimici ed alla meccanizzazione delle lavorazioni, derivanti dal contatto animale;
- d) progettazione di macchine da lavoro che non tiene conto sufficientemente delle diversità del territorio e delle colture;
- e) notevole diffusione dell'impresa familiare con conseguente sovrapposizione dell'ambiente di lavoro a quello privato senza limiti di orario e di età.

La conoscenza del fenomeno infortunistico si desume unicamente dai

dati INAIL, dati fisiologicamente limitati in quanto finalizzati all'indennizzo dei fatti lesivi e non già alla conoscenza globale del quadro sanitario.

Riguardo all'Ente assicuratore è da rilevare una carenza di intervento sul piano preventivo ed una condotta ostruzionistica e fiscale nell'applicazione di una normativa arretrata e messa in discussione dalla stessa Corte Costituzionale. Infatti per quanto concerne l'aspetto risarcitorio degli eventi lesivi va precisata la normativa INAIL circa le procedure di accertamento tra malattia ed attività lavorativa, tenendo conto che la sentenza 179/88 della Corte Costituzionale ha sancito il riconoscimento di tutte le tecnopatie ed oggi è quanto mai necessario ed urgente lavorare per la sua effettiva applicazione. Più in generale in tutta la politica sanitaria è cronica l'arretratezza degli interventi nel campo della prevenzione.

Tornando alla fonte di rischi in modo particolare l'uso della chimica, che ha comportato grandi sviluppi nella produzione agricola e cospicui aumenti delle risorse alimentari, impone interventi legislativi, politici, sociali e sanitari di concerto tra industria produttrice ed agricoltura, sul bacino di utenza.

Nella politica della sicurezza sociale è centrale lo studio di fitosanitari sia chimici che alternativi indenni da effetti nocivi per l'uomo e per l'ambiente, in costanza di resa produttiva: difesa della salute e difesa del reddito del coltivatore e parimenti lavorare per una formazione professionale degli addetti, fornendo loro una efficiente assistenza tecnica.

Alla luce di tali considerazioni la Confcoltivatori ritiene indispensabile che siano adottate le seguenti misure attinenti la sicurezza delle macchine da lavoro, l'impiego razionale ed oculato dei prodotti

chimici, l'assistenza tecnica e la formazione professionale.

I - MEZZI MECCANICI

Va emanato un testo unico per l'omologazione di tutti i mezzi agricoli, dai motocoltivatori alle mietitrebbiatrici ai sensi degli artt. 23/24 della legge 833/78 in armonia alle raccomandazioni CEE.

a) Vanno previsti per ciascuna macchina standards minimi di sicurezza relativamente sia alle condizioni generali di uso che a situazioni particolari: lavoro in frutteti e vigneti, lavoro in zone a forte pendenza;

vanno previsti in particolare meccanismi di stop al motore in più parti della medesima macchina, in special modo vicino alle prese di forza o di stop automatico in caso di sbalzamento dell'operatore dal posto di guida.

b) Gli standards di sicurezza dovranno far riferimento sia al rischio di infortunio :

organi meccanici in movimento;

prese di forza;

ribaltamento.

sia a:

rumore: va ridotto al di sotto della soglia di rischio di ipoacusie.

vibrazioni: riduzione ed uso di accorgimenti cautelari.

posture di lavoro .

c) Per definire tali standards va impostato il lavoro congiunto tra produttori (tecnici meccanici), utilizzatori (coltivatori e tecnici agricoli) e Servizio Sanitario (Medici di base).

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

d) Le aziende produttrici vanno rese responsabili civilmente e penalmente di ogni danno derivante dal mancato rispetto della normativa di omologazione di sicurezza, per un congruo periodo di tempo dopo la vendita, a titolo di garanzia.

e) Va ben definito chi è legittimato ai controlli successivi nelle aziende utilizzatrici (Ispettorato del Lavoro, USL).

f) Con l'entrata in vigore del testo sull'omologazione devono essere previste norme regolatrici per il mercato dell'usato con disposizioni di responsabilità a carico della commercializzazione.

IN AGGIUNTA E DA SUBITO

Tutte le forme di contributo finanziario finalizzato all'acquisto di mezzi meccanici, da qualsiasi Ente concesse, vanno destinate esclusivamente all'acquisto di mezzi sicuri (ad esempio cabine presurizzate, atomizzatori, etc.).

Va incentivata, anche sul piano normativo la costituzione di gruppi associati per l'acquisto e l'uso di macchine agricole.

II - PRODOTTI CHIMICI

A) Relativamente al D.P.R. 1265/68: "Regolamento sulla disciplina della produzione, commercio e vendita dei fitofarmaci e dei presidi delle derrate alimentari":

1° revisione dell'art. 4.

Prevedere la presenza di esperti delle organizzazioni professionali e di rappresentanza dei servizi di medicina del lavoro e dei medici di base nella Commissione preposta alla registrazione dei prodotti chimici.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2° Pubblicizzazione dei risultati della sperimentazione verso le organizzazioni professionali ed il Servizio Sanitario.

3° Etichettatura

Indicare modalità precise per la difesa passiva e di mezzi di protezione personale da usare; attrezzatura, tipo di filtri con precise indicazione della loro classificazione secondo le direttive CEE.

- accludere foglio illustrativo di accompagnamento o scheda tecnica semplificata (vedi art. 6 DPR 927/81) indicando:

- a) condizione di salute degli utilizzatori che costituiscano controindicazione all'uso del prodotto;
- b) effetti tossici acuti e cronici che possono derivare dalla esposizione al prodotto;
- c) sintomi relativi ad ingestione, contatto o aspirazione ed indicazione di possibile terapia per intervento immediato di medici di base e strutture sanitarie.

B) Informazione ed aggiornamento della classe medica preposta alla prima diagnosi.

C) Smaltimento dei rifiuti tossici, i contenitori, a carico dell'industria.

D) Patentino:

- studiare corsi abilitanti per il rilascio e corsi di aggiornamento per il rinnovo. Tali corsi possono essere organizzati dai Centri di informazione professionale delle organizzazioni di categoria di concerto con le USL.

- All'art. 23 del D.P.R. 1255/68 confermare il divieto di commercializzare i prodotti acquistati in quanto la vendita è esplicitamente

previsto per impiego diretto.

E) Riguardo alla conoscenza dei dati sull'uso dei prodotti chimici si deve fare rinvio a quanto previsto dal Piano Nazionale di lotta fitopatologica integrata del MAF che stimola la responsabilizzazione e l'autoregolamentazione degli operatori.

IN AGGIUNTA E DA FARE SUBITO

- Stanziamenti per:

Piani mirati per la individuazione dei rischi specifici legati al lavoro in agricoltura (S.S.N.);

interventi sulla prevenzione, gestiti congiuntamente dalle Organizzazioni Professionali e dalle USL.

- Ipotesi di convenzioni, tra i Servizi di medicina del lavoro e le Organizzazioni Professionali o gruppi di aziende C.D.

III - ASSISTENZA TECNICA E FORMAZIONE PROFESSIONALE

La problematica della sicurezza sul lavoro non può risolversi senza la realizzazione di adeguati investimenti nel settore dell'informazione e formazione professionale. A riguardo in vista della revisione della normativa sul patentino la Confcoltivatori ha lavorato presso il Ministero della Sanità proponendo materiale didattico da utilizzare nei corsi abilitativi al fine di istruire gli addetti sui seguenti argomenti:

- parte tossicologica sanitaria

- norme prevenzionali

- disposizioni legislative
- la buona pratica agricola dell'impiego dei fitofarmaci
- aspetti ambientali nell'impiego dei fitofarmaci.

A tutt'oggi denunciavamo che il Ministero della Sanità non ha applicato per il rilascio dei patentini i nuovi criteri e nessun corso si è svolto alla luce di tali orientamenti didattici da noi promossi.

CORTE DEI CONTI

*Al Presidente
del Senato della Repubblica*

Roma,

Prot. n. 7264/S

nuovo: 6 DIC. 1989
PWA n. 529/KCA

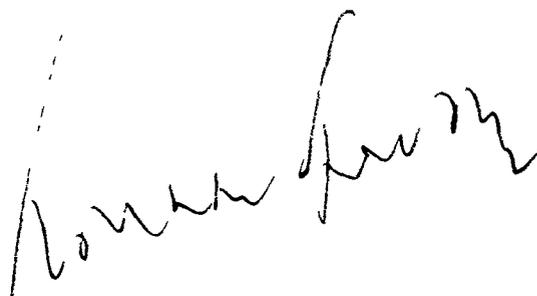
Onorevole Collega,

faccio seguito alla mia lettera del 22 maggio scorso, prot. n. 5767/S, riguardante gli elementi informativi da richiedere alla Corte dei conti - secondo la deliberazione adottata, ai sensi dell'articolo 133 del Regolamento, dalla Commissione da Lei presieduta - sulla "quota di risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, o di enti e società da essi dipendenti, destinata a favorire specificamente la realizzazione di misure di sicurezza sul lavoro o di igiene ambientale".

Mi è gradito comunicare che, con lettera del 27 novembre scorso, il Presidente della Corte dei conti ha trasmesso il richiesto referto, che provvedo, senza indugio, ad inviarLe qui unito.

Con i migliori saluti

All/



Onorevole Senatore
Dott. Luciano LAMA
Presidente della
Commissione parlamentare d'inchiesta
sulle condizioni di lavoro nelle aziende

S E D E



Il Presidente della Corte dei Conti

Roma, li 27.11.1989

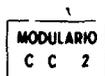
Ref. n. 6/89

Onorevole Presidente,

in relazione alla richiesta contenuta nella Sua lettera numero 5767/S in data 22 maggio 1989, ho il pregio di trasmetterLe il referto, reso dalla Corte dei conti a Sezioni riunite nell'adunanza del 18.10.1989, con il quale sono forniti chiarimenti e informazioni in tema di spese per misure di sicurezza sul lavoro e di igiene ambientale.

Mi è gradita l'occasione per porgerLe i miei più cordiali saluti.

On. Sen. Prof. Giovanni SPADOLINI
Presidente del Senato della
Repubblica
ROMA



Mod. 2



Corte dei Conti

Le SEZIONI RIUNITE in sede referente

composte dai magistrati:

PRESIDENTE: dott. Giuseppe CARBONE

PRESIDENTI DI SEZIONE: dott. Vincenzo CIRILLO
dott. Arnaldo MARCELLI

CONSIGLIERI: dott. Giulio CHIRICO
dott. Riccardo BONADONNA
dott. Antonino GALLO
dott. Carmelo GERACI
dott. Domenico MARCHETTA
dott. Massimo VARI
dott. Aldo RICHICHI (rel.)

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

VISTA la lettera in data 22 maggio 1989 con la quale l'onorevole Presidente del Senato della Repubblica ha chiesto alla Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 133 del regolamento di tale Senato, elementi informativi riguardo alla quota di risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e dei bilanci delle regioni e degli enti locali, o di enti e società da essi dipendenti, destinati a favorire specificatamente la realizzazione di misure di sicurezza sul lavoro e di igiene ambientale;

VISTO l'articolo 133 del Regolamento del Senato della Repubblica;

UDITI nella Camera di Consiglio del 18 ottobre 1989 il relatore Consigliere dott. Aldo Richichi;

PRESENTE il Vice Procuratore Generale dott. Enrico Gustapane.

Ha deliberato il seguente

REFERTO PER IL PARLAMENTO

in materia di risorse finanziarie destinate alle misure di sicurezza sul lavoro e di igiene ambientale.

1. Con lettera del 22 maggio 1989, su iniziativa del Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende, il Presidente del Senato della Repubblica ha chiesto al Presidente della Corte dei conti di fornire, ai sensi dell'articolo 133 del Regolamento del Senato, "elementi informativi riguardo alla quota di risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e dei bilanci delle regioni e degli enti locali, o di enti e società da essi dipendenti, destinata a favorire specificatamente la realizzazione di misure di sicurezza sul lavoro e di igiene ambientale".

2. Nel fornire i richiesti elementi conoscitivi, si ritiene utile premettere alcuni sintetici cenni in ordine al quadro normativo che si è venuto formando a seguito della riforma sanitaria.

Con l'articolo 72 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, in concomitanza con la decisione di sopprimere l'ENPI (Ente Nazionale Prevenzione Infortuni) e l'ANCC (Associazione Nazionale Controllo Combustione) si stabilì di attribuirne i relativi compiti - anche con riferimento alla ripartizione delle funzioni indicate dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 concernente l'ordinamento regionale - alle Unità sanitarie locali (1) nonché all'ISPESL (Istituto Superiore Prevenzione e Sicurezza del Lavoro) (2).

Contemporaneamente venne anche deciso il passaggio, alle predette USL, del personale addetto alle sezioni mediche, chimiche ed ai servizi di protezione antinfortunistica dell'Ispettorato del lavoro.

Il nuovo quadro organizzativo ha trovato attuazione nei successivi anni in forza di una serie di provvedimenti (3).

Contemporaneamente, anche la struttura e le funzioni dell'INAIL (Istituto Nazionale Assicurazioni Infortuni sul Lavoro) hanno subito modificazioni, consistenti principalmente, per quanto qui interessa, nello scorporo del settore della prevenzione e nella sua attribuzione alle USL (4).

In conseguenza di ciò, i compiti di vigilanza sulla esecuzione delle norme generali per la prevenzione degli infortuni sul lavoro - contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547 e integrate con il decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 302 - precedentemente affidati all'Ispettorato del lavoro (articolo 399 del decreto del Presidente della Repubblica n. 547) sono passati alle USL, analogamente ai compiti di verifiche e di controlli sullo stato di sicurezza degli impianti e delle installazioni, originariamente affidati sia al predetto Ispettorato del lavoro che all'ENPI (articolo 398 stesso decreto del Presidente della Repubblica).

Vanno pure tenute presenti, a completamento del quadro generale delineato, alcune disposizioni particolari dettate per specifici settori produttivi o lavorativi.

Per effetto di queste, compiti relativi alla prevenzione infortuni sul lavoro risultano attribuiti anche al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, per quanto attiene allo specifico settore degli incendi, in determinate lavorazioni e in particolari ambienti di lavoro (5) nonché all'ente Ferrovie dello Stato in materia di lavori svolti in cantieri ferroviari, officine, impianti di vario genere, o su materiale rotabile (6).

Si ritiene di dover evidenziare le spese sostenute da detto ente per finalità di prevenzione, dal momento che circa due terzi delle sue entrate sono costituiti da trasferimenti, a vario titolo, a carico del bilancio statale.

D'altra parte, anche nello specifico settore dell'igiene ambientale, le funzioni di vigilanza sull'esecuzione delle norme generali contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 303 in materia di requisiti dell'ambiente di lavoro (cubatura, aereazione, illuminazione), di difesa da sostanze nocive ed inquinamenti (polveri e radiazioni), di servizi sanitari (pronto soccorso, infermeria, personale sanitario) e di servizi igienici (docce, refettori, presidi chirurgici e farmaceutici) una volta esercitati dall'Ispettorato del lavoro, spettano attualmente alle USL.

Va anche tenuto conto delle particolari norme di polizia delle miniere e delle cave contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128 integrato con il decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1979, n. 886 volte a tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori di questo settore.

La vigilanza sulla esecuzione di queste ultime norme, interessanti sia gli infortuni sul lavoro che la tutela dell'igiene ambientale, spetta al Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato che la esercita mediante gli ingegneri ed i periti del Corpo delle miniere (7).

Inoltre, le funzioni amministrative concernenti i controlli sanitari sulla produzione dell'energia nucleare, sulla produzione, il commercio e l'impiego delle sostanze radioattive rientrano nelle competenze residue rimaste allo Stato (8) che le esercita attraverso l'ENEA (Comitato Nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative) già C.N.E.N. (Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare). Gli ispettori appartenenti al comitato hanno infatti il compito di controllare l'applicazione della normativa relativa alla protezione sanitaria dei lavoratori contro i pericoli delle radiazioni derivanti dall'impiego pacifico dell'energia nucleare, contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185. La evidenziazione, in questa sede, delle spese erogate dall'ENEA per l'attività preventiva ora specificata, può ritenersi giustificata dalla considerazione che, seppure indirettamente, l'onere è sopportato dalla finanza statale: infatti le risorse finanziarie del predetto ente sono sostanzialmente costituite dai trasferimenti statali percepiti in via continuativa.

Altre disposizioni particolari, infine, vigono in altrettanti settori specifici, come per i gas tossici, per gli idrocarburi, per la navigazione marittima e per la navigazione aerea (9).

Riguardo all'esistenza di una così vasta e differenziata normativa in materia, si ritiene pertinente rammentare che tuttora non ha avuto attuazione il disposto dell'articolo 24 della legge n. 833 del 1978, concernente l'emanazione di un testo unico sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro. Adempimento la cui necessità è avvertita anche a causa dell'evoluzione dei processi produttivi e dell'introduzione di nuove tecniche di lavorazione nonché per il necessario raccordo con la nuova realtà emergente a livello europeo rappresentata dall'obbligo dell'attuazione delle direttive CEE in materia di prevenzione, peraltro non sempre tempestivamente assolto.

4. Per altro verso va tenuto presente, ai fini del quesito, che non poche delle evidenziate norme sono caratterizzate dal tutelare contemporaneamente sia la incolumità del personale addetto ai luoghi di lavoro sia quella degli utenti del servizio ovvero della collettività, per cui non è possibile accertare se l'attività di prevenzione svolta sia diretta all'una o all'altra categoria di persone. Ciò è tipico, per esempio, della normativa sulla navigazione marittima ricordata, essendo compito specifico della "commissione di visita" di svolgere accertamenti perché la navigazione avvenga senza pericolo sia per l'equipaggio sia per i passeggeri.

Altra circostanza ancora da considerare è che per taluni enti o amministrazioni per i quali l'attività di prevenzione costituisce solo una parte dei compiti istituzionali, talvolta la relativa spesa non figura evidenziata distintamente tra le poste di bilancio. Tale è il caso del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, che pure svolge estesi compiti di prevenzione nei luoghi di

lavoro, specie per prevenire il pericolo degli incendi.

In particolare, per rimanere nell'esempio citato, le spese di funzionamento del Corpo in parola figurano iscritte nella rubrica 5 dello stato di previsione del Ministero dell'interno - e quindi rientrano nella spesa statale - e tuttavia non esiste un apposito capitolo per la parte di spesa relativa alla specifica attivita' di prevenzione.

In sostanza, cio' che si intende evidenziare e' che la indeterminatezza, in certi casi, dei soggetti al cui vantaggio sono svolte attivita' di prevenzione e la inscindibilita', in altri casi, dal complesso delle spese, dell'onere per la specifica attivita' di prevenzione, introducono elementi di imponderabilita' e vanno quindi tenute presenti quando si passi a valutare l'entita' delle risorse finanziarie utilizzate agli specifici fini indicati nel quesito.

Con le precisazioni che precedono si forniscono qui di seguito alcuni prospetti concernenti le spese effettuate da enti, istituti o amministrazioni per i quali in tutto (come per l'ISPESL) o in parte (come per il corpo delle miniere) lo svolgimento dell'attivita' di prevenzione costituisce la finalita' delle erogazioni effettuate. I prospetti sono completati, caso per caso, da alcune notazioni ritenute utili per la valutazione dei dati forniti, con riferimento, anche, alla fonte di provenienza.

Si e' invece tralasciato di fornire dati in ordine agli interventi attuati tramite quelle amministrazioni per le quali l'attivita' di prevenzione non e' assolutamente scindibile, con le

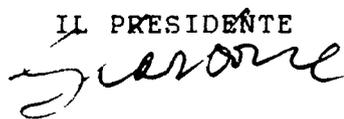
relative connessioni finanziarie, da tutto il complesso della loro attivita', che comprende altri, differenti settori.

Cio' perche', a causa della cennata mancanza di evidenziazione nel bilancio, sussiste l'impossibilita' di determinare l'entita' delle risorse destinate a compiti di prevenzione (come per il Corpo Nazionale vigili del Fuoco, per la prevenzione dagli incendi negli ambienti di lavoro e per il Ministero dell'industria, commercio e artigianato, per la vigilanza sull'esecuzione delle norme relative all'uso industriale dei gas tossici).

IL RELATORE



IL PRESIDENTE



NOTE AL REFERTO PREVENZIONE INFORTUNI E IGIENE AMBIENTALE

1) In particolare l'art. 20 della citata legge n. 833 del 1978 contiene l'elencazione di una serie di compiti attribuiti alle USL in materia di "prevenzione" nella quale sono fatti rientrare, tra l'altro, la tutela della salute dei lavoratori e la salvaguardia dell'ambiente di lavoro mediante lo svolgimento di collaudi e verifiche di macchine, impianti e mezzi di prevenzione. Trattasi in sostanza dei servizi di medicina preventiva del lavoro delegati alle Regioni con l'art. 27, lett. c), del DPR n. 616 del 1977. L'art. 21 attribuisce alle USL i compiti ed i poteri prima esercitati in materia dall'Ispettorato del lavoro, mentre l'art. 22 prevede l'istituzione di presidi multizonali.

2) L'attività di questo istituto è di natura tecnico-scientifica nonché consultiva per quanto concerne la prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro, da attuarsi mediante lo svolgimento di funzioni di ricerca, di studio, di sperimentazione e di elaborazione delle tecniche per la sicurezza del lavoro in relazione agli impianti, alle attrezzature ed ai processi produttivi.

3) Tra questi vanno principalmente ricordati il decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1979 (soppressione dell'ENPI) il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 619 (istituzione dell'ISPESL) il decreto-legge 30 giugno 1982, n. 390 convertito nella legge 12 agosto 1982, n. 597 (disciplina delle funzioni prevenzionali e omologative dell'ISPESL) i tre decreti interministeriali 23 dicembre 1982 (determinazione della struttura periferica dell'ISPESL, nonché delle sue attività omologative in correlazione con le attribuzioni delle USL) e successive modifiche introdotte con altro decreto interministeriale del 4 febbraio 1984.

4) La modifica è avvenuta a seguito delle disposizioni contenute nell'art. 14, lett. f) della legge n. 833 del 1978 secondo il quale "la USL provvede ... all'igiene e medicina del lavoro, nonché alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali".

5) Vedasi la normativa contenuta nel D.P.R. 26 maggio 1959, n. 689 "Determinazione delle aziende e lavorazioni soggette, ai fini della prevenzione degli incendi, al controllo del Comando del Corpo dei vigili del Fuoco". Le aziende sono individuate sulla base dei rami e dei settori lavorativi contenuti nelle due tabelle A e B allegate al decreto stesso.

6) Vedasi al riguardo la legge 26 aprile 1974, n. 191 "Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli

impianti gestiti dall'Azienda Autonoma (ora ente) delle Ferrovie dello Stato nonché la normativa specifica contenuta nel tuttora vigente regio decreto 7 maggio 1903, n. 209 "Regolamento per la prevenzione degli infortuni sul lavoro delle strade ferrate". Il predetto ente oltre ai compiti di verifica e controllo, ha anche poteri di emanazione di istruzioni per la sicurezza del lavoro. La normativa preesistente all'istituzione del nuovo ente, compresa quella relativa ai servizi di igiene e sanità dell'azienda, resta in vigore fino all'adozione della nuova regolamentazione (cfr. art. 14 della legge 17 maggio 1985, n. 210, istitutiva dell'ente "Ferrovie dello Stato").

7) Vedasi il riguardo le "Norme di polizia delle miniere e delle cave" contenute nel D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128.

8) Cio' in attuazione del disposto contenuto nell'art. 30, lett. i) del ricordato D.P.R. n. 616 del 1977.

9) Relativamente a tali settori va fatta menzione, per i gas tossici, della legge 6 dicembre 1971, n. 1083 che attribuisce compiti di vigilanza al Ministero dell'industria, commercio ed artigianato; per gli idrocarburi, della legge 28 marzo 1962, n. 169 e del D.M. 31 marzo 1984; per la navigazione marittima, della legge 5 giugno 1962, n. 616 istitutiva della commissione di visita; per la navigazione aerea, del D.P.R. 2 marzo 1971, n. 285 di approvazione del nuovo statuto del Registro aeronautivo italiano in cui sono contenute alcune disposizioni specifiche in tema di sicurezza.

PROSPETTO N.1

Serie storica delle spese effettuate tramite l'ISPESL

Anni		* (in milioni)		
		1987	1988	1989
Spese correnti	Pagamenti (complessivi)	72.597	74.049	
	Residui (")	37.295	14.107	
Spese in con- to capitale (ricerca scientifica)	Pagamenti (complessivi)	869	2.388	
	Residui (")	6.396	7.455	
Stanziamenti	Spese correnti			86.340
	Spese c/capitale			3.500

N.B. Il bilancio dell'Istituto e' compreso nella rubrica 26 dello stato di previsione del Ministero della sanita' (per l'esercizio finanziario 1987 figurava nella rubrica 12). I dati esposti per l'anno 1989 concernono unicamente gli stanziamenti, essendo ancora in corso l'esercizio finanziario. Le spese evidenziate, esposte in termini complessivi, riguardano interamente lo svolgimento di attivita' preventiva, costituendo questa l'oggetto principale dei fini istituzionali dell'Istituto.

PROSPETTO N. 2

Serie storica dei finanziamenti corrisposti alle Regioni a carico del bilancio dello Stato e trasferiti alle USL per lo svolgimento delle funzioni di cui agli articoli 20-21-22 della legge n. 833 del 1978 (Cfr. nota 2)).

Regione	Anno 1987	Anno 1988	(in milioni)
			Anno 1989
Piemonte	119.072	147.718	164.263
Valle d'Aosta	3.081	3.832	4.290
Lombardia	240.665	298.731	333.477
Prov. Auton. Bolzano	11.770	14.652	16.384
Prov. Auton. Trento	12.037	14.971	16.714
Veneto	118.427	147.160	164.176
Friuli Venezia Giulia	33.046	40.874	45.416
Liguria	47.997	59.194	65.656
Emilia Romagna	106.742	132.291	147.262
Toscana	96.912	120.193	133.907
Umbria	22.136	27.523	30.705
Marche	38.633	48.022	53.609
Lazio	138.238	172.173	192.785
Abruzzo	33.873	42.205	47.208
Molise	9.037	11.247	12.559
Campania	153.129	191.500	215.082
Puglia	108.529	135.492	151.720
Basilicata	16.763	20.874	23.323
Calabria	57.755	71.994	80.560
Sicilia	137.769	172.037	192.938
Sardegna	44.389	55.318	61.965
	-----	-----	-----
	1.550.000	1.928.000	2.154.000

(Fonte: Servizio Centrale programmazione sanitaria del Ministero della sanita')

N.B. Le funzioni indicate nell'art. 20 della legge n. 833 del

1978 comprendono anche alcune attività di prevenzione relative agli "ambienti di vita" e alla verifica della compatibilità dei piani urbanistici, ossia attività di prevenzione svolta a favore della collettività. Per tal motivo i trasferimenti sopra evidenziati non riguardano esclusivamente la prevenzione degli infortuni sul lavoro o l'igiene dell'ambiente di lavoro, anche se indubbiamente la parte preponderante delle risorse può ritenersi erogata a tali ultimi fini (cio' in forza del già ricordato disposto dall'art. 27, lett. c) del D.P.R. n. 616 del 1977, cui l'art. 20 della legge n. 833 del 1978 e' strettamente connesso). In entrambe le norme i fini prevenzionali a tutela dei lavoratori si dimostrano infatti prevalenti.

PROSPETTO N.3

Serie storica delle spese effettuata per il Corpo delle
Miniere

		(in milioni)		
Ann1		1987	1988	1989
Spese correnti	Pagamenti (complessivi)	11.981	12.513	
	Residui (complessivi)	3.956	3.704	
Stanziamenro spese correnti				14.713

N.B. Le spese evidenziate riguardano tutti i servizi minerari in genere ed il Corpo delle miniere in particolare (personale incluso) e sono ricomprese nella rubrica 8 dello stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Non e' stato possibile acquisire elementi certi per la enucleazione delle risorse utilizzate solo per l'attivita' preventiva.

Non sono state evidenziate le spese in conto capitale in quanto la denominazione dei relativi capitoli non autorizza a ritenere che attivita' di prevenzione sia stata con esse finanziata.

PROSPETTO N. 4

Serie storica delle spese effettuata dall'ENEA (Direzione generale della Sicurezza e Protezione Sanitaria).

		(in milioni)		
Anni		1987	1988	1989
Spese correnti <	Pagamenti	28.005	34.686	
	Residui	6.940	8.070	
Spese in conto capitale (con- < tratti studio e ricerca)	Pagamenti	766	66	
	Residui	1.244	1.670	
Stanziamento <	Spese correnti			43.535
	Conto Capitale			1.480

(fonte: ENEA, Dir. Gen. S.E.P.S.)

 N.B. Tutte le funzioni di vigilanza sulla esecuzione delle norme di sicurezza in materia di energia nucleare e radiazioni

ionizzanti di cui al già ricordato D.P.R. n. 185 del 1964 sono state demandate esclusivamente, nell'ambito dell'ENEA, alla suindicata Divisione Generale. Le risultanze contabili relative alle spese correnti riguardano anche le spese per il personale a questa appartenente (essendo la Direzione Generale in parola dotata di accentuata autonomia funzionale) e per la sede di servizio.

PROSPETTO N. 5

Serie storica delle spese effettuate dall'ente Ferrovie dello Stato.

(in milioni)

Anni	1987	1988
A) per mezzi personali protezione antinfortunistica (caschi, scarponi, guanti protettivi, ecc.)	6.359	4.756
B) per mezzi protezione antinfortunistica (riparazione arnesi da lavoro)		
	1987	1988
	31	31
C) per interventi generali su impianti (linee aeree, officine, stabili, depurazione, isolamento, ecc.)		
	1987	1988
	non comunicato	30.000

(Elaborazione dei dati di fonte Ente Ferrovie dello Stato)

N.B. Le spese suindicate trovano allocazione dal punto di vista contabile, nel titolo "Spese per i mezzi personali di protezione antinfortunistica e per le prestazioni sanitarie". La parte di spesa relativa a queste ultime prestazioni sanitarie non viene qui evidenziata perché attinente a finalità di previdenza e non a quella di prevenzione.

Per quanto concerne il corrente anno 1989 lo stanziamento complessivo per il titolo suindicato, pari a 8.377 milioni (di cui sinora spesi 2.688 milioni) non è stato ancora definitivamente ripartito tra i vari capitoli; pertanto non è dato conoscere al momento l'entità dello stanziamento per le spese di prevenzione per l'esercizio in corso.

CONFINDUSTRIA

CONFINDUSTRIA



Audizione presso la Commissione Senatoriale d'inchiesta
sulle condizioni di lavoro nelle aziende

R E L A Z I O N E

Atto: 119 LUG. 1989
Prot. n. 362/CLCA

19 luglio 1989

SOMMARIO

- Premessa	p.	1
- Il lavoro nero	"	2
- Andamento degli infortuni	"	2
- Andamento delle malattie professionali	"	5
- Considerazioni	"	6
- La produttività e gli eventi lesivi	"	6
- Il "campione" delle aziende visitate	"	7
- Attività delle organizzazioni imprenditoriali	"	8
- Il sistema normativo; la "delegificazione"	"	9
- L'apparato pubblico di vigilanza	"	12
- Proposte	"	12

In appendice:

- La prevenzione dei rischi da lavoro nella riforma sanitaria (documento presentato nel 1984 alla Commissione presieduta dal Sen. Bompiani)

Premessa

1. - L'Istituzione della Commissione unicamerale d'inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende è stata deliberata dal Senato a seguito di una serie di gravi infortuni plurimi che nel 1987 hanno particolarmente colpito l'opinione pubblica e le forze politiche, a cominciare dalla sciagura di Ravenna.

Gli stessi eventi avevano indotto lo scorso anno la Commissione permanente lavoro della Camera dei Deputati ad effettuare un'indagine conoscitiva ma in un ambito di esplorazione più limitato, mediante audizione di tutte le rappresentanze delle parti sociali. Il documento che la Confederazione aveva fatto pervenire alla Commissione della Camera in tale occasione è stato inviato da tempo alla Segreteria della Commissione senatoriale, che ne aveva fatto richiesta nelle vie brevi.

Ci si è perciò consentito di fare riferimento, quando del caso, a tale documento.

Delle due iniziative parlamentari, quella del Senato è caratterizzata da un programma di più ampia portata.

Gli obiettivi che la Commissione senatoriale d'inchiesta si è prefissi, infatti, non sono limitati allo stato di applicazione della vigente legislazione, alle sue carenze e all'andamento del fenomeno infortunistico, ma sono estesi alle cause di quest'ultimo, alle altre "condizioni di lavoro" che si ritiene possano avere riflessi, anche indiretti, nel determinismo degli incidenti sul lavoro e delle malattie professionali, all'accertamento dell'attività svolta in materia dalle strutture pubbliche e ai risultati conseguiti negli ambiti in cui ciascuna è chiamata a operare.

A tal fine la deliberazione istitutiva della Commissione ha anche previsto un programma di accertamenti da svolgere sul campo con gli stessi poteri di investigazione della autorità giudiziaria, nonché la conclusiva formulazione, al Parlamento e al Governo, di concrete proposte circa le "misure atte ad assicurare una maggiore tutela fisica dei lavoratori negli ambienti di lavoro e di vita".

In ordine a taluni punti della vasta area d'indagine riteniamo opportuno svolgere brevi considerazioni.

Il lavoro nero

2. - Nel deliberare la costituzione della Commissione, il Senato molto opportunamente ha posto in primo piano la necessità di accertare quali siano state "le strategie e le modalità tecnico-Operative poste in essere dalla pubblica amministrazione per individuare" incisivamente e tempestivamente "la natura, la specificità e l'ampiezza" del fenomeno infortunistico e delle malattie da lavoro nell'economia "sommersa" o nelle altre forme di evasione, totale o parziale, degli obblighi imposti agli imprenditori dalla legislazione sociale.

Non ignoriamo le difficoltà obiettive che gli organi pubblici incontrano nel portare avanti iniziative di vigilanza in questo campo, particolarmente per quanto riguarda la localizzazione di sedi e nuclei produttivi clandestini che danno luogo al fenomeno del "lavoro nero", con tutte le implicazioni accennate e, quindi, con costi ridotti che apportano gravi turbative nel sano e fisiologico gioco della concorrenza.

Non ci sono noti, invece, i risultati delle indagini svolte in proposito dalla Commissione.

Abbiamo tuttavia motivo di ritenere che i pubblici poteri abbiano finora condotto la lotta contro tale fenomeno solo in un modo occasionale ed episodico, anzichè nel quadro di una strategia predeterminata che coinvolgesse o raccordasse tutti gli organi pubblici interessati; auspichiamo perciò che a seguito dell'inchiesta senatoriale saranno adottate misure atte a dare maggiore impulso a tale lotta, affinché essa venga sviluppata organicamente ed in piena collaborazione con tutti i settori della pubblica amministrazione interessati, non esclusi quelli tributario e parafiscale.

Andamento degli Infortuni

3. - Facendo astrazione dagli eventi di danno che si verificano negli anfratti dell'economia sommersa (i quali eccezionalmente, e soltanto a seguito di incidenti clamorosi che li trascinano alla luce, rifluiscono poi nelle statistiche ufficiali), lo scorso anno abbiamo riferito all' XI^a Commissione permanente della Camera sull'argomento degli infortuni e delle malattie professionali nel settore industriale avvalendoci dei dati pubblicati dall'INAIL.

Mentre rinviando, per una più ampia disamina, al citato nostro documento già in possesso della Commissione senatoriale, riteniamo di dover riepilogare sommariamente quanto ivi illustrato ed apportarvi i possibili aggiornamenti, non senza aver fatto qualche necessaria premessa:

- poichè l'andamento degli infortuni nel tempo può essere valutato appieno non considerando soltanto i dati assoluti, ma esaminando anche gli indici di gravità e di frequenza, questi possono essere calcolati esclusivamente sugli infortuni riconosciuti dall'Istituto e classificati secondo il loro esito;

- per comparare dati omogenei, vengono presi in considerazione i casi definiti entro l'anno successivo a quello di accadimento e, pertanto, l'andamento calcolato secondo i suddetti indici può ritenersi estremamente indicativo, non potendo essere modificati significativamente nel tempo dalla successiva definizione dei casi ancora in sospeso:

- la situazione annuale più attendibile non è resa quindi dal numero delle denunce pervenute all'Istituto assicurativo, bensì dal numero degli eventi dallo stesso riconosciuti ed indennizzati.

Nell'occasione suddetta dunque, prendemmo in esame il quindicennio 1971-85 (ultimo anno per il quale erano disponibili i dati): in tale periodo - parallelamente ai casi denunciati - il totale degli infortuni indennizzati dallo INAIL si è quasi dimezzato, essendo iniziata una fase decisamente regressiva dal 1975. Nello stesso periodo sono calati anche gli eventi più gravi: quelli mortali sono diminuiti di più di un quarto e quelli con esiti permanenti si sono ridotti di più di un ottavo.

Tenuto conto che gli indici di frequenza sono dati dal rapporto tra infortuni e durata del lavoro e sono calcolati dall'INAIL su 1000 "ore lavorate", nello stesso quindicennio l'indice generale è sceso dall'85,82 del 1971 al 33,64 del 1985 (cioè la frequenza si è ridotta di quasi 3/5), mentre quello degli infortuni mortali è passato da 0,12 a 0,06 (ossia la frequenza è calata della metà).

Al momento anche per il biennio successivo sono noti i dati dell'INAIL; nell'esame dei quali in cifre assolute va considerato un lieve aumento dei casi ancora da definire al 31 dicembre dell'anno successivo.

Nell'86 il "trend" regressivo è continuato sia per il totale degli infortuni che per la ripartizione degli stessi secondo la gravità (il confronto è fatto con i dati INAIL "asestati" dell'85): il totale (n. 595.131) è diminuito del 3,22%, i temporanei sono calati del 2,88%, i permanenti dello 11,69% e i mortali (n. 1051) del 6,58%.

L'andamento dell'87 solo apparentemente risulta negativo rispetto all'85, come potrebbe sembrare dal totale (n. 639.504), che è cresciuto del 3,99%. Tale aumento però è dovuto esclusivamente agli infortuni conclusi in temporanea (+4,93%), mentre quelli più gravi sono sensibilmente diminuiti: i permanenti sono infatti passati dai 23.616 dell'85 e dai 20.855 dell'86 a 19.278 (-18,37% rispetto all'85) e quelli mortali dai 1.125 dell'85 e dai 1.051 dell'86 ad 899 (-20,1% rispetto all'85).

Calcolando, poi, gli indici di frequenza per i due anni, pur tenendo presente che i dati dell'INAIL delle "migliaia di ore lavorate" sono ancora provvisori, si possono già fare queste ulteriori considerazioni:

- nel 1986 tutte le frequenze hanno confermato l'ininterrotta tendenza alla recessione: l'indice generale (31,14) ha fatto segnare -2,50 rispetto all'85 e -54,68 rispetto al '71 (anno da cui parte la serie storica dianzi esaminata) e quello dei casi mortali (0,055) un regresso, rispettivamente, di 0,011 e 0,69 nei confronti degli anni suddetti; l'indice dei temporanei è calato a 30 ogni mille ore lavorate e quello dei permanenti a 1,09;

- nel 1967, pur essendo risaliti (e solo rispetto al '76) l'indice di frequenza generale (33,37) e quello degli infortuni temporanei (32,31), sono diminuiti rispetto a tutti gli anni precedenti gli indici di frequenza dei permanenti e dei mortali: in particolare, l'indice generale ha fatto segnare +2,23 nei confronti dell'86, ma -0,27 nei confronti dell'85 e -52,45 rispetto al 1971; l'indice dei mortali è stato inferiore di 0,08 rispetto al 1986, di 0,09 nei riguardi del 1985 e dello 0,77 nei confronti del '71.

Andamento delle malattie professionali

4. - Un analogo discorso sull'andamento delle malattie professionali nello stesso periodo sarebbe indubbiamente più complesso, essenzialmente perchè è stato allargato il campo della loro indennizzabilità nel 1975 con l'approvazione di nuove tabelle e nel 1977 con la riduzione all'11% dell'invalidità permanente indennizzabile a seguito di una sentenza della Corte costituzionale, ma anche per i noti limiti incontrati dal riconoscimento delle sole malattie tabellate. Questi limiti sono stati rimossi di recente da altra sentenza della Corte stessa (n. 179 del 18 gennaio 1988), ma per avere dati significativi al riguardo bisogna attendere qualche tempo.

Comunque, il numero dei casi di malattie professionali denunciati nel 1971 e definiti con indennizzo entro l'anno appresso (in totale 14.262) - che peraltro già presentava un calo di più di un quarto rispetto al 1966 (n. 19.287) - stava confermando negli anni successivi il "trend" di una costante diminuzione, quando nel 1976 e negli anni immediatamente seguenti si è avuta un'impennata dovuta specialmente alle ipoacusie pregresse, per poi tornare nel 1980 ai valori di una decina d'anni prima, nonostante l'incremento anche di altre voci tabellate e le conseguenze dell'accennato abbassamento all'11% della soglia di indennizzabilità.

Il massimo dell'impennata si è avuta nel 1978 con un totale di 19.317 riconoscimenti, circa i tre settimi dei quali riferiti ad ipoacusie; e non è il caso qui di indagare quante di queste, riconosciute nel triennio 76-78, avessero effettivamente eziologia lavorativa, almeno concorrente (casi limite: certificazione medica che segue a meno d'un mese la prima adibizione alla lavorazione rumorosa, a causa della assenza di previsione di un periodo minimo di esposizione).

Se poi consideriamo gli ultimi 7 anni dei dati INAIL disponibili (1981-1987) a partire cioè dalla fase discendente delle ipoacusie a seguito dello smaltimento delle denunce postume rispetto al lavoro rumoroso, notiamo annualmente una significativa regressione, la quale a fine settennio raggiunge circa il 54% (da n. 12.703 a 5.864). E' vero che le giacenze al 31 dicembre dell'anno successivo a quello delle

denunce sono piuttosto consistenti rispetto ai totali annui di questre ultime, ma poichè percentualmente le giacenze sono quasi stabilizzate, a distanza di anni i dati risulteranno certamente più elevati, ma le proporzioni non potranno variare di molto.

Considerazioni

5. - Lo scorso anno nell'audizione alla Camera concludemmo sull'argomento degli infortuni sul lavoro - e analogamente desideriamo concludere in questa sede - che l'aver fatto fred de considerazioni statistiche non significa che l'industria italiana intende assumere atteggiamenti trionfalistici in un campo costituito da tragedie umane e da drammatiche conse guenze sociali, tant'è che essa si astiene da raffronti inop portunamente consolatori con i fenomeni degli infortuni stra dali e domestici, di gran lunga più vasti: abbiamo voluto semplicemente evidenziare che l'andamento ininterrottamente discendente da oltre quindici anni (non smentito per gli infortuni di maggior gravità neanche dai dati dell'87) è la controprova del sempre maggior impegno che da tempo le azien de industriali pongono - nel loro complesso - nel perseguire condizioni di maggior sicurezza del lavoro.

E se una conclusione da ciò si vuol trarre, questa è che bisogna proseguire su questa strada, diffondere la cul tura e generalizzare la pratica della prevenzione anche in quegli ambiti che, per un complesso di motivi, sono finora risultati meno sensibili alle ragioni della sicurezza e della salute dei prestatori d'opera.

La produttività e gli eventi lesivi

6. - Oltre a quello del continuo aumento degli eventi di dan no nelle attività lavorative industriali, a nostro avvi so c'è un altro luogo comune da sfatare.

Si sente spesso dire che l'aumento della produttivi tà accresce i rischi da lavoro ed è perciò fattore di un mag gior numero di infortuni e di malattie professionali.

Dal 1971 al 1980 la produzione industriale è andata aumentando ogni anno, salva una flessione (1974) e, fatta base 100 il 1970, è passata dal 99,9 dell'inizio al 141,5 alla fine del decennio.

Nel successivo settennio gli indici della produzione hanno fatto registrare una serie di oscillazioni, ma, pur senza raggiungere quasi mai valori vicini a quelli dell'80%, si sono mantenuti sempre assai più elevati rispetto al 1971.

Parallelamente si è verificato un notevole aumento della produttività.

La fortissima flessione, nello stesso lungo periodo di tempo, degli infortuni e quella ugualmente consistente delle malattie professionali smentiscono questo luogo comune, che forse rimonta all'epoca dell'esplosione dello sviluppo industriale del primo dopoguerra e delle grandi migrazioni di massa dal settore agricolo a quello della industria, quando i lavoratori entravano nelle fabbriche assolutamente impreparati ad affrontare mansioni che richiedevano maggior prontezza di riflessi, dinamismo, flessibilità e destrezza, nonchè più continuità di attenzione e d'impegno rispetto alle tradizionali attività rurali di allora.

Va infine tenuto presente che l'aumento della produttività è conseguenza soprattutto dell'introduzione di nuove tecnologie e degli ammodernamenti degli impianti, e solo in piccola parte - sempre parlando in termini generali - dell'utilizzazione di lavoro straordinario "contrattuale" o di modificazioni della sola organizzazione del lavoro.

Il "campione" delle aziende visitate

7. - Non ci nascondiamo che queste nostre notazioni possono incontrare difficoltà ad essere recepite dalla Commissione, non fosse altro perchè essa ha ancora sotto gli occhi le carenze rilevate durante ispezioni condotte presso alcune aziende, nonchè nell'organizzazione della vigilanza da parte degli organismi pubblici ad essa preposti e nella stessa loro potenzialità operativa.

Mentre rinviemo, per quest'ultimo argomento, al successivo punto 10, ci sia consentito evidenziare che il quadro generale e le considerazioni fatte in ordine all'andamento decrescente degli infortuni e delle malattie professionali non possono considerarsi contraddetti da singole situazioni rilevate dalla Commissione nel corso dei sopralluoghi.

Ne consegue che quanto può essere emerso dall'esperienza acquisita sul campo non è suscettibile di generalizzazioni e, pertanto, non può essergli attribuito il valore di una panoramica completa della situazione antinfortunistica dell'industria italiana.

Ciò detto, non possiamo non convenire - come d'altronde prima abbiamo già accennato traendo le conclusioni in ordine alle indicazioni fornite dalle statistiche - che per conseguire più consistenti risultati positivi nel campo degli infortuni e delle malattie professionali occorre andare avanti con maggior determinazione nell'opera di prevenzione, sia per quanto riguarda l'estensione della platea aziendale impegnata sotto questo profilo, sia per quanto concerne il quadro di riferimento normativo e la funzionalità del sistema pubblico di vigilanza.

Attività delle organizzazioni imprenditoriali

8. - Nel documento presentato lo scorso anno alla Camera deduciamo all'attività delle nostre Associazioni in materia di prevenzione un'apposita scheda, alla quale rinviemo; in essa non mancammo di evidenziare che l'assistenza tecnica fornita alle aziende aderenti incontra precisi limiti nella domanda di servizi liberamente loro rivolta dagli associati e nella spontanea adesione degli stessi alle indicazioni comunque fornite, giacchè quello della vigilanza è un compito autoritativo dello Stato, che non può essere in alcun modo surrogato dalle organizzazioni private.

In un breve cenno storico di apertura della scheda, ricordammo anche le vicende delle associazioni antinfortunistiche create liberamente dagli imprenditori nel 1894 (API, poi divenuta ANPI) e nel 1931 (ENPI): i pubblici poteri, dopo averle tenute in grande considerazione, se ne sono appropriati trasformandole in enti pubblici e qualche tempo dopo le hanno puntualmente soppresse.

Il sistema normativo; la "delegificazione"

9. - Relativamente al quadro di riferimento normativo, emerge il mancato aggiornamento della legislazione di merito al progresso tecnico, scientifico e tecnologico, pur previsto dalla legge di riforma sanitaria.

A tal proposito non possiamo trascurare di ricordare che quasi un decennio fa, prima che scadessero i termini della delega al Governo per l'emanazione di un T.U. fortemente innovativo, mentre le Amministrazioni pubbliche interessate erano ancora occupate a risolvere problemi preliminari di vario genere, la Confindustria presentò loro una proposta articolata che riscosse apprezzamenti in quelle e in altre sedi.

La proposta seguiva queste linee-guida: la indicazione degli obiettivi di sicurezza e d'igiene del lavoro da perseguire; l'esplicitazione di mezzi tecnici, misure di vario ordine ed adempimenti atti a raggiungere gli obiettivi; la responsabilizzazione dei datori di lavoro nelle verifiche di macchine e degli ambienti di lavoro (senza nulla togliere alla vigilanza ed ai controlli pubblici); la "delegificazione" di tutte le prescrizioni e i parametri tecnici, al fine di facilitare rapidi aggiornamenti; le procedure per la determinazione dei MAC o TLV e per il loro aggiornamento nel tempo.

Successivamente, quando fummo interpellati dalla ben nota Commissione Cassese, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ci esprimemmo a favore della totale "delegificazione" delle due suddette materie, non perchè la loro disciplina attraverso regolamenti avrebbero potuto allentare i vincoli o ridurre costi, ma perchè essa - consentendo maggiore analiticità delle misure di sicurezza ed aggiornamenti in tempi relativamente brevi - avrebbe dato maggior grado di certezza al diritto della prevenzione.

In un emendamento presentato dal Governo nel corso della discussione parlamentare relativa a quella che è divenuta la legge 23 agosto 1988 n. 400, sulla disciplina dell'attività di Governo, la materia della prevenzione era indicata fra quelle da "delegificare"; nel testo definitivo poi approvato in ordine alla delegificazione (art. 17, comma 2) questa è stata prevista in via generale e perciò non è stata fatta un'elencazione di materie; tuttavia, sicuramente la prevenzione rientra fra quelle per le quali future leggi dovrebbero autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, previa determinazione delle "norme generali regolatrici della materia".

Questo sistema normativo, analogo a quello che - con terminologia impropria - veniva denominato dei "regolamenti delegati" e da tempo desueto perchè per lungo periodo sospettato come contrario al principio di legalità sancito dalla Costituzione, è stato quindi riproposto quale strumento idoneo a superare la rigidità dei decreti legislativi ed a sollevare il Parlamento da un potenziale carico di lavoro derivante dall'esigenza di rinnovellare periodicamente leggi di delegazione legislativa al Governo.

D'altronde, la via regolamentare è stata di recente ritenuta praticabile anche per la ricezione delle direttive comunitarie nel nostro ordinamento; la legge 9 marzo 1989 n. 86, infatti, prevede che la "legge comunitaria annuale" può autorizzare il Governo a recepire le direttive a mezzo di regolamenti (art. 3, lett. c), con una procedura (art. 4, commi 4 e 5) che da un lato non esclude una supervisione parlamentare e dall'altro si inserisce nella procedura ordinaria indicata dalla già citata legge n. 400/1988. Non dimentichiamo, in proposito, i ritardi che all'Italia sono stati contestati in materia dagli organismi della CEE e l'esigenza di non accumularne di nuovi in vista del "mercato comune" del 1993: sono infatti in attesa di recepimento importanti direttive, quali - oltre alla direttiva-quadro n. 1107 del 1980 sugli agenti chimici, fisici e biologici, modificata con la n. 642 dell'88 - quella sul piombo (n. 605 dell'82) sull'amianto (n. 77 dell'83) e sul rumore (n. 86 dell'88); inoltre altre sono già state approvate o sono in corso di approvazione in tema di norme generali di sicurezza e igiene e per argomenti o settori particolari.

Quanto sopra induce a ritenere che il sistema strutturale della normativa previsto dalla legge n. 833 del 1978 (testo unico) risulta ormai largamente superato, mentre permane attuale e impellente l'esigenza di innovazioni ed aggiornamenti rapidi, che possono realizzarsi attraverso le tecniche normative più agili sopra accennate, le quali peraltro consentono di metterci in sintonia in tempi ragionevoli con il diritto comunitario, in continua espansione.

A tal riguardo non può essere trascurato di osservare che il "congelamento" di norme in un testo unico, che è pur sempre un provvedimento legislativo, andrebbe contro il nuovo indirizzo già da qualche anno assunto dalla CEE in vista della completa liberalizzazione del mercato europeo. Le nuove direttive, infatti, non contengono più prescrizioni specifiche per la costruzione di macchine o famiglie di macchine, bensì soltanto la fissazione dei loro requisiti di sicurezza, essendo stato affidato agli organismi europei di "normazione tecnica" (CEN e CENELEC) il compito di precisare dettagliatamente le regole di progettazione e di costruzione, nonché i relativi parametri in relazione anche ai materiali impiegati ("norme armonizzate").

La direttiva-quadro sui requisiti di sicurezza per le macchine sta compiendo gli ultimi passi verso l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri della Comunità.

In un periodo transitorio, tuttavia, le macchine e apparecchiature per le quali non siano ancora compilate apposite "norme" tecniche "armonizzate" dovranno essere accettate in tutti i paesi della Comunità se costruite sulla base delle norme tecnico-costruttive già enamate dagli enti normatori nazionali, che per l'Italia sono l'UNI e il CEI.

Risulta perciò di grande importanza l'attività che questi due organismi, collegati con il CNR, hanno finora svolto e, grazie al contributo ricevuto dallo Stato, stanno incrementando.

E' questa un'innovazione che non riguarda solo lo aspetto mercantile dell'area comunitaria, perchè destinata ad avere importanti riflessi sul diritto interno della prevenzione, comprese le attuali procedure omologative, le quali subiranno profonde innovazioni.

L'apparato pubblico di vigilanza

10. - Già nei lavori preparatori della deliberazione della Commissione senatoriale d'inchiesta, da più parti erano stati evidenziati gli appuntamenti mancati dalla riforma sanitaria, a distanza di dieci anni dal suo avvento, anche nel campo dei controlli pubblici in materia di prevenzione.

Certamente nel corso delle sue indagini la Commissione ha potuto documentarsi sull'attuale situazione in tutto il territorio nazionale, per cui ci esimiamo dal soffermarci in questa sede sulle vistose carenze organizzative, direzionali e funzionali delle USL e sugli inconvenienti che derivano dalla loro pur scarsa attività.

D'altronde è noto l'atteggiamento critico da noi assunto da quando nel progetto riformatore comparve l'ipotesi di affidamento della vigilanza ad organismi locali autonomi, non coordinabili per definizione, e ne prevedemmo gran parte degli inconvenienti.

Nell'aprile 1984, in occasione di un'audizione, la Confederazione rassegnò nelle mani del Sen. Bompiani, presidente della Commissione senatoriale d'indagine sullo stato di attuazione della riforma sanitaria, un documento di illustrazione della situazione di allora (che praticamente non è mutata) e di proposte di correzione. Ritenendolo ancora attuale, ne forniamo copia.

Proposte

11. - Nell'esposizione che precede non abbiamo mancato di avanzare alcune proposte in ordine a taluni rilevanti aspetti del vasto campo d'indagine della Commissione.

Nel sintetizzare qui di seguito tali proposte, riteniamo di aggiungerne alcune ulteriori, inerenti a problemi connessi.

- Circa il "lavoro nero", abbiamo auspicato interventi più estesi e coordinati ai fini della sua repressione.

- In tema di malattie professionali, attesoche le ipoacusie da rumore costituiscono ancora un'aliquota consistente anche a causa della discrezionalità dei giudizi medico-legali adottati, abbiamo proposto nelle sedi appropriate - e intendiamo qui confermare - l'esigenza che sia definito un protocollo diagnostico unico, da valere su tutto il territorio nazionale.

- Sempre sul piano assicurativo, allo scopo di evitare che per le malattie professionali si riproduca il noto fenomeno già verificatosi per l'invalidità in altri campi, s'impone l'introduzione di misure atte a ridurre i margini di discrezionalità medico-legali connessi all'esiguità del grado minimo di invalidità permanente indennizzabile, fra cui il ritorno alla soglia del 21 per cento; soglia che - in base al principio di equità enunciato dalla già richiamata sentenza della Corte Costituzionale - dovrà essere estesa anche agli infortuni sul lavoro.

Questa posizione è già stata espressa dalla Confederazione in relazione allo schema di provvedimento per il riordino dell'assicurazione.

- Sul piano più specifico della prevenzione, condividiamo i nuovi indirizzi in materia normativa, peraltro già accolti dal Parlamento, la cui attuazione consentirà di superare - almeno in parte - le attuali difficoltà applicative e di recepire tempestivamente le direttive CEE, alcune delle quali attendono da anni di essere introdotte nel nostro ordinamento (ad es. la direttiva quadro in materia di agenti potenzialmente nocivi e quelle sul piombo, sull'amianto e sul rumore).

- Quanto al problema della vigilanza, di cui al documento a suo tempo consegnato alla Commissione presieduta dal Sen. Bompiani, si ritiene di evidenziare i seguenti punti:

è ormai largamente diffusa l'opinione che le difficoltà cui va tuttora incontro il nuovo assetto istituzionale non costituiscono un fenomeno transitorio, ma derivano dall'inagibilità del sistema;

. l'ipotesi di una miriade di organismi autonomi è, infatti, di per sè concettualmente in antitesi con qualsiasi coordinamento e controllo dell'attività amministrativa, per cui l'assenza di un referente centrale non consente di conferire all'azione di vigilanza unicità di indirizzi e di criteri applicativi delle norme;

. la Confederazione ritiene che un'azione pubblica efficace nel campo della prevenzione deve poter contare su una ben diversa situazione organizzativa, che - fra l'altro - orienti, responsabilizzi e controlli l'azione dei singoli operatori;

. si rende perciò necessario scorporare la materia della prevenzione degli infortuni e dell'igiene industriale dall'assistenza sanitaria e ospedaliera e riassegnarla a un'organizzazione territoriale gerarchica, dipendente da un'autorità centrale;

. ciò può essere ottenuto - come suggerimmo a suo tempo evidenziandone i vantaggi - immettendo nell'Ispettorato del lavoro il personale delle Usl addetto ai servizi di prevenzione e ricomponendo in tal modo la globalità dell'azione di tutela dei lavoratori;

. in ogni caso, la Confederazione si dichiara disponibile a confrontarsi per la ricerca di altre soluzioni che comunque riescano ad eliminare gli inconvenienti dell'attuale sistema.

La prevenzione dei rischi da lavoro nella riforma sanitaria

La riforma sanitaria, ispirandosi al criterio della globalità della tutela della salute dei cittadini, ha ritenuto di affidare alle unità sanitarie locali anche la maggior parte dei compiti di prevenzione dei rischi inerenti alle attività produttive già svolti da organi dello Stato (poche le eccezioni, fra le quali le funzioni omologative e anticendi).

Nel corso del dibattito che si aprì nel Paese subito dopo la presentazione del progetto governativo al Parlamento, la Confindustria chiarì, fra l'altro, i motivi della sua opposizione all'inclusione nel concetto di "medicina preventiva" tanto della prevenzione degli infortuni sul lavoro quanto dell'igiene industriale - materie che trovano fondamento su discipline essenzialmente tecniche - e prefigurò gli inconvenienti cui si sarebbe andati incontro.

Le difficoltà obiettive del trapasso dal precedente al nuovo ordinamento istituzionale consigliarono una lunga serie di rinvii dell'attuazione di questa parte della riforma, ma i quattro anni intercorsi non furono di preparazione bensì di mera dilazione, talché il trasferimento di funzioni e di poteri dall'Ispettorato del lavoro, dall'ENPI e dall'ANCC ai nuovi organismi locali del Servizio sanitario nazionale ed all'Istituto superiore della prevenzione e della sicurezza del lavoro è avvenuto all'insegna dell'improvvisazione e dell'approssimazione.

A distanza di un anno e mezzo da tale trasferimento, la situazione si presenta variegata sul territorio, ma dappertutto critica: si va dalle pochissime USL che dispongono di servizi di prevenzione di qualche consistenza e da quelle poche che hanno solo una parvenza di servizi alla gran massa - ossia oltre 400 - che non dispongono di alcun preventore. Anche i provvisori servizi multizonali, istituiti di fatto con la dispersione sul territorio di parte del personale proveniente dagli enti soppressi, si presentano dotati di operatori specializzati soltanto in qualche attività e perciò non polivalenti.

Con riguardo, quindi, agli inconvenienti paventati dall'industria, la realtà ha superato ogni immaginazione: il ritardato decollo dell'ISPEL ha arrecato ingenti danni anche in termini di perdite di commesse dall'estero per materiale soggetto ad omologazione, mentre per quanto concerne i controlli periodici obbligatori di macchine e impianti demandati alle USL si è verificata una paralisi pressoché totale (tanto per citare un esempio che riguarda tutti i cittadini, l'80% degli ascensori delle private abitazioni è carente di una o più verifiche annuali e, a rigore, dovrebbe essere disattivato).

In presenza della confusione imperante e delle diffuse e assai gravi carenze attuali delle USL, l'Amministrazione estromessa e gli enti soppressi - che pure erano tutt'altro che immuni da difetti - si fanno perciò rimpiangere come modelli di efficienza.

Nè può ritenersi poi, per quanto specificamente riguarda le USL, che il palese fallimento dell'attuazione della parte della riforma afferente alla prevenzione dei rischi da lavoro costituisca un fenomeno transitorio: per chiari sintomi si avverte, infatti, che il progetto riformatore, così come delineato dalla legge, manca di una carica di fattibilità futura, come del resto viene ormai riconosciuto anche nell'ambito di talune forze politiche che tale progetto avevano tenacemente difeso in Parlamento.

Varie sono le cause che fanno escludere la sua piena realizzabilità anche nel lungo periodo.

Basti, qui citarne qualcuna di fondo:

- l'ipotesi di una miriade di organismi completamente autonomi è di per sé concettualmente in antitesi con il necessario coordinamento di un'attività amministrativa per buona parte discrezionale e con l'inderogabile principio dell'uniformità di applicazione delle leggi (parità di trattamento dei datori di lavoro e degli stessi lavoratori sul territorio nazionale);
- le materie in questione, pur mirando a mantenere l'integrità fisica e lo stato di salute dei lavoratori, si rifanno prevalentemente a discipline tecniche (meccanica, scienza delle costruzioni, impiantistica, normazione nel campo elettrico, ecc.) o ad aspetti sanitari estraneamente specialistici del tutto disomogenei rispetto alla comune profilassi degli eventi morbosi a carattere diffusivo ed alla tutela dell'ambiente esterno;

- i criteri di organizzazione delle Usl, valevoli ai ben diversi fini dell'erogazione di prestazioni sanitarie in senso proprio (peraltro sollecitate dalla domanda degli utenti che viene pressantemente dall'esterno) sono incompatibili con l'attività antinfortunistica e d'igiene industriale, che per essere efficiente in un campo in cui la discrezionalità tecnica si coniuga con quella amministrativa, deve poter contare su una ben diversa situazione organizzativa che orienti, responsabilizzi e controlli l'azione dei singoli operatori;
- la pluralità di competenze specifiche e specializzazioni occorrenti finirebbe con l'accentuare, nel tempo, l'autonomia dei servizi di prevenzione nell'ambito delle Usl, per cui all'inconveniente dell'assenza di un unico referente in sede centrale che assicuri il più possibile uniformità di comportamento sul territorio si aggiungerebbe quello del distacco di fatto di tali servizi dalla loro matrice, della quale finirebbero col divenire sempre più innaturali appendici, vanificando i principi stessi della riforma nel campo in esame.

Va infine aggiunto che, seguendo un parere ad essa reso dal Consiglio di Stato, l'Amministrazione del lavoro continua ad esercitare a mezzo dell'Ispettorato del lavoro l'azione di politica giudiziaria nelle stesse materie, così ponendosi come duplicazione della nuova rete istituzionale di vigilanza nella sola fase repressiva, senza più svolgere quell'attività di vera e propria prevenzione dei rischi attraverso diffide e disposizioni con le quali il generico precetto legislativo viene ricordato alle diverse realtà aziendali.

In relazione a quanto sopra, e particolarmente all'accennato riscontro dell'assenza di fattibilità globale del progetto riformatore nel campo della prevenzione dei rischi lavorativi, la Confederazione non può astenersi dal rappresentare l'esigenza di un'inversione d'indirizzo nonché dell'unificazione dei servizi di vigilanza in questo campo.

Ad avviso della Confederazione, si rende necessario scorporare la materia dell'igiene e sicurezza del lavoro dall'assistenza sanitaria e ospedaliera e riassegnarla ad una organizzazione territoriale gerarchica, dipendente da un'autorità centrale.

Non si tratterebbe - beninteso - di ripristinare gli enti soppressi, ma di aggregare in un unico organismo a carattere nazionale i compiti di promozione della prevenzione, di vigilanza e di controllo in passato esercitati in modo parcellizzato, scoordinato e

disorganico da entità diverse; l'aggregazione di tali compiti operativi era, d'altronde, il dichiarato obiettivo essenziale che con la riforma sanitaria si intendeva perseguire.

La soluzione che offre maggiori garanzie sarebbe l'aggregazione di tutti i compiti operativi nell'Ispettorato del lavoro, con la sola eccezione della competenza omologativa, già demandata all'ISPESL in aggiunta ai suoi compiti di studio, ricerca e sperimentazione.

Tale soluzione offrirebbe i seguenti vantaggi :

- opererebbe un allineamento agli orientamenti della Corte Costituzionale e alla Convenzione OIL n. 81 (ratificata con L. 22 1952 n. 1305) che pone fra i compiti primari dell'ispezione del lavoro quello di assicurare l'applicazione delle leggi riguardanti la sicurezza, l'igiene e il benessere dei lavoratori;
- eliminerebbe le attuali zone d'ombra proiettate dalla riserva allo Stato - fatta dall'art. 6, lett. m, della L. n.833 - delle non meglio identificate funzioni amministrative concernenti "la disciplina generale del lavoro e della produzione ai fini della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali";
- assicurerebbe tanto il recupero, a favore dell'attività di prevenzione, del personale tecnico, medico e chimico dell'Ispettorato del lavoro che si è massicciamente astenuto dal richiedere il trasferimento alle Usl, quanto un notevole potenziamento dell'Ispettorato stesso attraverso l'immissione in ruolo del personale degli enti disciolti (compresi gli Smal e simili);
- consentirebbe, attraverso l'immissione di detto personale in una struttura già consolidata in oltre settant'anni di attività, di amalgamare in breve tempo i funzionari, di far loro assimilare i modi di esercizio della vigilanza e di estendere l'attuale specializzazione professionale di ciascuno (ancorata e limitata al tipo di attività svolta in precedenza) ad una pluralità di funzioni, anche se utilizzato secondo la specializzazione originaria nei lavori di "equipes" o per determinati tipi di controllo;
- ovvierebbe all'ancora non completa disseminazione sul territorio dei funzionari degli enti nazionali disciolti (sulla quale grava il pericolo di un'ancor minore produttività degli stessi, non fosse altro che per l'allungamento dei tempi morti che una loro eccessiva dispersione provocherebbe) e, nello stesso tempo, ridurrebbe

al minimo il noto fenomeno della vischiosità nei riguardi della precedente residenza (i problemi della mobilità del personale degli enti disciolti erano stati del tutto ignorati dal legislatore);

- garantirebbe, infine, una direzione unitaria centrale e periferica delle attività di prevenzione che, pur nella prospettiva dei necessari aggiornamenti di metodologie, può contare su una solida tradizione, su quadri di provata esperienza e su una collaudata organizzazione del lavoro ai fini del miglior rendimento.

20.3.1984

INTERSIND

I N T E R S I N D

Audizio: 19 LUG. 1989
Prot. n. 363/CEA

Commissione parlamentare d'inchiesta sulle
condizioni di lavoro nelle aziende

Audizione del 19 luglio 1989 - ore 18

Senato

Con la presente nota si esprimono alcune considerazioni sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende, affrontando, per capitoli, i seguenti argomenti:

1. l'andamento degli infortuni sul lavoro in base ai dati disponibili relativi ai principali settori produttivi dei quali fanno parte le aziende aderenti all'Intersind (v. allegato n. 1);
2. il panorama delle clausole contrattuali in materia antinfortunistica, aggiornato secondo le più recenti formulazioni introdotte in sede di rinnovo contrattuale (v. allegato n. 2);
3. le linee di revisione della vigente disciplina in tema di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro, con particolare riferimento pure ai temi inerenti la struttura organizzativa degli Enti competenti nella gestione della materia;
4. il riordino della normativa in tema di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.

ANDAMENTO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO

I dati che si illustrano nelle tabelle allegate alla presente nota, mostrano l'andamento infortunistico riguardante alcuni comparti produttivi cui appartengono le aziende associate all'Intersind, e sono stati elaborati sulla base di alcuni indici relativi al periodo piuttosto ampio che copre gli anni 1963-1988.

In particolare i dati vengono forniti suddivisi per comparti produttivi e, per il comparto manifatturiero, vengono esposti quelli disaggregati per settore. Ciò a partire dal 1977 fino al 1988.

In buona sostanza, si può affermare come per tutti i settori produttivi i dati mostrano una generalizzata, sensibile diminuzione del fenomeno infortunistico sia con riferimento al numero degli infortuni che con riguardo alla incidenza in termini di ore perse.

Possiamo notare come tali riduzioni siano state molto significative fino al 1985. Il rilancio dell'attività produttiva, a partire dal 1986, ha comportato anche una crescita, peraltro non generalizzata, degli infortuni, ma è senz'altro azzardato affermare che ci troviamo di fronte ad un'inversione di tendenza.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Più in particolare, per quanto attiene al settore manifatturiero, tra il 1977 ed il 1988, nonostante quanto detto sopra, il fenomeno infortunistico ha avuto il seguente andamento:

- una diminuzione media del 30% del numero degli infortuni, con punte del 60% nel settore alimentare, di oltre il 50% nel meccanico e nell'elettronico e del 30% nel siderurgico;
- una diminuzione media dell'1,3% delle ore perse per infortunio, con punte del 45% nel settore elettronico, di circa il 35% nel meccanico, e del 6% nel siderurgico.

Una considerazione particolare va fatta a proposito del settore cantieristico poichè è l'unico nel quale il fenomeno infortunistico non è in diminuzione ma presenta un andamento costante negli anni presi in considerazione, con il maggior numero di infortuni e di ore perse, nonostante i massicci investimenti nel processo tecnologico operati in questi anni. Il motivo di questo andamento del tutto particolare, risiede nel fatto che esiste ancora una fascia di lavorazioni "semplici" che richiedono applicazioni prevalentemente manuali, per cui gli infortuni risultano ancora quelli caratteristici di questo settore, e cioè di lieve entità e imputabili all'impiego di utensili semplici.

Per quanto riguarda, inoltre, il settore siderurgico, i primi dati analitici riferiti al 1988,

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

peraltro ancora in corso di elaborazione, mostrano come su un campione molto rappresentativo, che prende in considerazione 2300 infortuni, il 45% di questi è limitato ad una sola giornata. Per il restante 55% più della metà sono costituiti da infortuni che comportano una incapacità lavorativa fino a tre giorni, mentre per la restante metà si ha la corresponsione di una indennità per inabilità temporanea superiore a tre giorni.

LE DISPOSIZIONI CONTRATTUALI

L'evoluzione della normativa contrattuale di tutela dei lavoratori dagli infortuni sul lavoro si è mossa, negli anni più recenti, nel segno della integrazione del quadro legislativo tracciato dalla legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, rimasta parzialmente inattuata soprattutto nelle disposizioni a tratto generale contenute nell'articolo 24.

Le integrazioni recate dalle clausole contrattuali hanno riguardato, in modo particolare, e per la generalità dei contratti sottoscritti dall'Intersind, le seguenti materie:

- la istituzione e la relativa gestione degli strumenti informativi aziendali quali: il libretto sanitario, il registro dei dati ambientali, ed il registro dei dati biostatistici. In tali strumenti informativi vengono riportati i dati concernenti, fra l'altro, le visite periodiche effettuate a norma di legge dall'azienda, le visite di idoneità fisica effettuati da Enti pubblici e istituti specializzati di diritto pubblico, l'andamento degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, le assenze per malattia ed infortunio;
- la individuazione di una sede contrattuale (nazionale o aziendale) ai fini della predisposizione di indagini attinenti particolari situazioni di rischio esistenti nei

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

luoghi di lavoro, con contestuale esame delle problematiche relative all'utilizzazione di particolari sostanze impiegate nel ciclo produttivo. A tal fine, in molteplici casi, viene fatto riferimento all'indicazione di valori limite di esposizione, con il rinvio a valutazioni svolti da Enti di ricerca scientifica di indiscussa competenza (v. contratto chimici e lavoratori della gomma);

- la definizione di un quadro di rapporti stabili tra organizzazioni sindacali e direzioni aziendali per la promozione delle attività di verifica congiunta delle esigenze di interventi di prevenzione all'interno dei luoghi di lavoro, oppure per la promozione di iniziative, in generale, volte al miglioramento di situazioni specifiche di tutela del rischio di determinate categorie di lavoratori. In tale contesto, in taluni casi, le clausole contrattuali prevedono la costituzione di una Commissione a carattere paritetico, che può essere chiamata ad esprimersi su temi più specifici, quali ad esempio: l'esame di particolari esigenze di manutenzione finalizzata alla maggiore sicurezza, la diffusione di iniziative formative e di sensibilizzazione dei lavoratori addetti, la espressione di pareri in occasione dell'introduzione di particolari apparecchiature nel ciclo produttivo.

Per quest'ultimo profilo si ricordano, in particolare, le clausole contenute nei contratti nazionali stipulati tra le organizzazioni sindacali e le aziende del settore

edile, il contratto nazionale siglato tra la Federazione dei lavoratori delle telecomunicazioni e la SIP ed il contratto stipulato tra le aziende e le organizzazioni sindacali dei lavoratori del trasporto aereo (personale di terra ed aeroportuale), il contratto riguardante il personale RAI e quello applicabile ai lavoratori della Società Telespazio (per tutti v. all.2)

Da ultimo si deve citare l'accordo stipulato il giorno 20 maggio 1989 presso l'Intersind tra le Delegazioni dell'Ilva e Dalmine da una parte e le Segreterie nazionali della Fim/Fiom/Uilm, assistite dalle strutture sindacali territoriali e aziendali.

L'accordo ha provveduto a regolare uniformemente gli assetti fondamentali di carattere gestionale organizzativo ed economico dei dipendenti delle società sopracitate, ed in tale contesto sono state definite clausole ad hoc, volte a ridefinire il quadro dei rapporti, anche nella materia dell'igiene del lavoro e della sicurezza.

Come emerge dall'accordo allegato, a partire dal 1° ottobre 1989 è prevista la costituzione, a livello aziendale e comprensoriale, di Commissioni bilaterali aventi il compito di approfondire tematiche generali e specifiche attinenti la sicurezza e l'ambiente.

RIDEFINIZIONE DEI COMPITI DEGLI ORGANISMI LOCALI E CENTRALI
PER LA PREVENZIONE TECNICA E SANITARIA NEI LUOGHI DI LAVORO

Una delle questioni fondamentali che riguarda il funzionamento del quadro dei rapporti tra i diversi soggetti interessati alla tutela della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori è, sicuramente, quella, certo indifferibile, della ridefinizione dei compiti affidati dalla legge n. 833/1978 agli organismi locali e centrali deputati alla prevenzione tecnica e sanitaria nei luoghi di lavoro.

E' fatto incontestabile che il quadro complessivo della riforma sanitaria sia rimasto in larga parte inapplicato, specie in alcuni aspetti fondamentali, quali ad esempio la delega al Governo per la revisione della normativa generale di sicurezza ed igiene del lavoro.

Del resto, la rimodellazione del complesso sistema di controllo esistente nel quadro delle attribuzioni ante riforma, non ha portato a risultati qualitativamente migliori, soprattutto in termini di efficienza del sistema. Permangono molteplici le sovrapposizioni di competenze e responsabilità, senza un chiaro quadro di riferimento tra i vari organismi chiamati ad intervenire nella materia, sia a livello locale che a livello centrale.

Ed infatti, una delle questioni più spinose evidenziate nel post-riforma è quella del coordinamento

tra i vari enti locali (anche tra loro) e gli Enti centrali.

Del resto, uno degli ostacoli più noti appalesatosi è quello della impossibilità di conferire alle ~~attività~~ delle U.S.L., nel campo della prevenzione, la indispensabile unità di indirizzo e coordinamento. Ciò in quanto il sistema delle autonomie locali si è spesso mostrato insofferente verso interventi "dal centro", interpretati a volte come interferenze inammissibili. Si sono create, così, disparità di trattamento a fronte di situazioni uguali, e ciò a discapito sia di lavoratori che di aziende.

In buona sostanza occorre, alla luce dell'esperienza, riconsiderare, oggi, le linee di una nuova politica della prevenzione nei luoghi di lavoro, anche partendo dalla constatazione che gli Enti centrali non hanno dimostrato quelle capacità di funzionamento efficace che tutte le parti si auguravano.

In questo senso anche l'ISPESL, contrassegnato pur sempre da una formula originale in virtù della quale è stata assicurata, nella sua gestione, la partecipazione "triangolare" delle parti sociali e del momento pubblico, ha mostrato gravi difficoltà di funzionamento.

La causa principale è senza dubbio attribuibile al modello di gestione (inserimento dell'Ente nel quadro della contabilità dello Stato) assolutamente inconciliabile con la necessità di snellezza funzionale richiesta nello

svolgimento delle attività di omologazione. Nè può essere considerata estranea l'ambiguità di fondo, mai chiaramente definita, esistente tra svolgimento di compiti omologativi ed attività di ricerca.

E' noto, infatti, che l'osmosi tra queste due "anime" dell'Ente non ha prodotto risultati apprezzabili, (pur considerando le attenuanti conseguenti ad una eccessiva limitatezza degli stanziamenti riservati all'Ente).

Per le ragioni sin qui esposte è andata progressivamente evidenziandosi, da un lato, la compressione dell'attività di ricerca e, dall'altro, le insufficienze (per i vincoli burocratici di funzionamento dell'Ente) nello svolgimento delle attività omologative che, è bene ricordarlo, sono complessivamente più limitate rispetto a quelle a suo tempo svolte dall'ex ENPI e dall'ex ANCC. Rimangono infatti escluse le cosiddette omologazioni "volontarie" a suo tempo svolte dagli Enti disciolti.

Si ritiene pertanto che i profili di riforma dovrebbero interessare soprattutto i seguenti ambiti:

- unificazione dei servizi di vigilanza delle U.S.L. nei Presidi Multizonali ad un livello, in linea di massima provinciale, e prevedendo un momento di stretto coordinamento e collaborazione tra questi e l'Ispettorato del Lavoro. Ciò in considerazione del fatto che l'organo ispettivo statale mantiene pur sempre la sua competenza in altre materie attinenti la tutela fisica dei lavoratori

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(regolamentazione degli orari, riposi, tutela dei minori e delle lavoratrici madri, ecc..). In tale contesto dovrebbero quindi essere ridisegnati i compiti centrali di vigilanza in materia di sicurezza e di igiene del lavoro;

- per quanto riguarda l'ISPESL, sarebbe auspicabile una revisione critica di alcune sue attribuzioni, con particolare riferimento a quelle che si pongono in parallelo con i compiti svolti dall'Istituto superiore di sanità, al fine di evitare duplicazioni di competenza, soprattutto con riferimento al campo medico-scientifico. Dovrebbero essere esaltate, invece, le competenze in materia di normazione tecnica e di tecnologie di sicurezza, nonché le attività concernenti l'omologazione, con un recupero di agilità e snellezza gestionale nelle strutture centrali e periferiche dell'Ente.

A quest'ultimo proposito occorre tenere presente che la risoluzione dei Ministri CEE in tema di armonizzazione tecnica e normativa ai fini della libera circolazione dei prodotti industriali nell'area comunitaria ha stabilito, di fatto, un nuovo approccio della Comunità al tema della omologazione di sicurezza. Ed infatti la CEE demanderà agli Enti internazionali di normalizzazione la conseguente elaborazione di specifiche tecniche, prevedendo un'ampia facoltà di "autocertificazione" dei produttori. Di particolare valore è poi l'orientamento secondo cui la Comunità emanerà direttive non più particolareggiate per singoli prodotti, ma indicanti soltanto i requisiti essenziali di sicurezza.

Si aprono, quindi, problemi di adattamento degli strumenti e dei modelli organizzativi in essere, che richiedono una revisione dei sistemi di certificazione dei prodotti e dell'omologazione dei sistemi sino ad oggi seguiti. Ove le attuali difficoltà dovessero perdurare, sicuramente gli effetti negativi si ripercuoterebbero sulle capacità di esportazione dei nostri prodotti nell'area comunitaria, a vantaggio degli altri Paesi nostri partners.

RIORDINO DELLA NORMATIVA IN TEMA DI ASSICURAZIONE CONTRO
GLI INFORTUNI E LE MALATTIE PROFESSIONALI

Così come il quadro organizzativo degli organismi locali e centrali deputati alla prevenzione tecnica e sanitaria nei luoghi di lavoro richiede un'opera di urgente revisione, si deve osservare come anche la disciplina dell'assicurazione gestita dall'INAIL e delineata nel Testo Unico del 1965 richiede oggi alcune modifiche importanti alla cui definizione, del resto, la Commissione Lavoro del Senato ha già posto mano con l'avvio dell'esame del d.d.l. n. 1293/S, recante la delega al Governo Per il nuovo Testo Unico.

Sulla materia l'Associazione ha già avuto modo di esprimere i propri orientamenti, in occasione dell'audizione svoltasi il 25 novembre 1988.

In questa sede, per affinità delle materie più specificatamente oggetto dell'audizione odierna, riteniamo opportuno richiamare, brevemente, i punti cardine che, a parere dell'Intersind, dovranno trovare adeguata soluzione nel nuovo testo di legge.

Questi ultimi riguardano:

- il risanamento della gestione agricoltura dell'INAIL, tramite il consolidamento del disavanzo patrimoniale;

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- l'eliminazione dei vincoli esistenti per la gestione delle liquidità dell'Istituto;

- la revisione e l'aggiornamento della lista delle malattie professionali, migliorandone l'efficacia attraverso l'istituzione di protocolli diagnostici e criteri valutativi medico-legali, uniformi per tutto il territorio nazionale, ai fini del riconoscimento delle malattie professionali;

- l'elevazione del grado minimo di indennizzabilità, sia per le tecnopatie che per gli infortuni sul lavoro, ad un livello congruo con l'esigenza di evitare una facile generalizzazione degli indennizzi;

- l'eliminazione delle norme che pongono a carico delle imprese degli oneri impropri rispetto alla contribuzione all'assicurazione INAIL;

- la garanzia della più ampia rappresentatività degli interessi delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore industriale nell'ipotizzata Commissione ministeriale che dovrà incaricarsi, come previsto dal d.d.l. di riforma del Testo Unico, della periodica modifica ed integrazione delle tabelle delle malattie professionali.

Proprio per lo specifico profilo che attiene la revisione della disciplina delle malattie professionali, dobbiamo ancora una volta ribadire la validità del principio del rischio professionale, pur nella prospettata nuova disciplina, che dovrà comunque essere finalizzata al miglioramento dei livelli di protezione, attraverso la definizione di tabelle fondate su una qualificata definizione del concetto stesso di malattia professionale, così come la medicina legale ed igiene del lavoro sono oggi in grado di delineare.

In questo senso, un contributo positivo alla ricerca della migliore protezione dei lavoratori esposti, è costituito dalla proposta elaborata in materia da un Gruppo di esperti che in ambito IRI ha da tempo avviato uno studio approfondito delle problematiche riguardanti la prevenzione e la salute negli ambienti di lavoro.

Tale contributo, dettagliatamente esposto nel volume che fa parte della documentazione rimessa all'attenzione della Commissione, si muove nel senso della ricerca di una chiara definizione del concetto di malattia professionale indennizzabile ed è accompagnato da alcune valutazioni critiche, sotto il profilo della dottrina e dell'esigesi giuridica, svolte da giuristi particolarmente impegnati sul tema.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA
PREVIDENZA SOCIALE



Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

DIREZIONE GENERALE AA.GG. E DEL PERSONALE

17 GEN 1989

14/2

RELAZIONE

OGGETTO: Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende, con riguardo ai problemi della salute e della sicurezza dei lavoratori.

In relazione alla complessa materia che forma oggetto dell'inchiesta parlamentare in paragrafo e con riguardo ai soli aspetti che in merito interessano l'attività dell'Ispettorato del Lavoro si formulano le seguenti osservazioni e si forniscono i relativi dati e notizie:

Art. 1, comma 2, della deliberazione adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 7.7.1988

lett. a) gli elementi conoscitivi richiesti da questo paragrafo sono in parte acquisibili dalle rilevazioni statistiche sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali svolte ed elaborate dall'I.N.A.I.L. Tali rilevazioni rispondono, peraltro, alle esigenze proprie dell'I.N.A.I.L. e non consentono una valutazione complessiva del fenomeno infortunistico in rapporto alle situazioni lavorative indicate nel paragrafo in questione.

Tenute presenti le attribuzioni demandate nella materia in argomento all'Ispettorato del lavoro (art.4, lett. f Legge 22.7.1961, N.628;

art.404 D.P.R. 27.4.1955, N.547) ed in considerazione che presso gli Uffi
ci degli Ispettorati stessi è in fase conclusiva la dotazione di apparec-
chiature idonee ad attivare un adeguato processo di informatizzazione, de
ve ritenersi che tali Uffici siano in grado di impostare e di attuare una
specifica attività diretta a rilevare il fenomeno infortunistico in tutta
la sua completezza e nei suoi collegamenti con le diverse strutture aziendali
e le variegate situazioni lavorative.

Let. b) le esigenze conoscitive indicate in questo paragrafo confermano
la necessità di accentrare in un solo Organo le rilevazioni sul determini
simo infortunistico, molte volte legato al lavoro sommerso, all'applicazio
ne distorta della legge sugli appalti di opere e di servizi (Legge 23.10.
1960, N.1369), agli orari di lavoro particolari, all'occupazione di mino
ri. Tale Organo non può che essere individuato nell'Ispettorato del lavo
ro in relazione alla sua competenza generale e primaria in ordine all'ap
plicazione delle legislazione in materia di lavoro.

Let. c) La delega legislativa contenuta nell'art. 24 della Legge 23.12.
1978, N° 833 sull'istituzione del servizio sanitario nazionale è scaduta
e non è stata più ripresentata.

L'attuale normativa in materia di prevenzione infortuni ed igiene
del lavoro è in larga misura obsoleta e non adeguata all'evoluzione regi-
strata nelle tecnologie dei processi industriali. Essa risale infatti a
quella emanata in base alla Legge 12.2.1955, N° 51 contenente la delega
al Potere Esecutivo ad emanare norme generali nella materia in trattazio-
ne (Decreti Presidenziali 27.4.1955, N°547, 19.3.1956, NN. 302 e 303, 7.1.
1956, N°164, 20.3.1956, NN320, 321, 322 e 323). Ma a parte questa caren
za legislativa, si deve rilevare che gli obiettivi principali, che nella
materia in questione si proponeva la citata Legge 833/78, sono andati de
lusi. Infatti l'attribuzione alle Unità sanitarie locali dei compiti
già svolti dall'Ispettorato del lavoro concernenti la prevenzione degli in
fortuni e l'igiene del lavoro si è rilevata del tutto impropria e contro-
producente, atteso che detti organismi sono pressoché totalmente assorbi-
ti dalle loro funzioni di assistenza sanitaria ed ospedaliera per cui la

specificata materia della sicurezza nei luoghi di lavoro è in genere largamente disattesa.

Del resto, una valutazione negativa al riguardo trova riscontro anche in sede politica (vedi Commissione istituita con D.P.C.M. 3.12.1983, presieduta dal Professor Cassese), nonché nella relazione della Commissione senatoriale di inchiesta sulla tragedia di Ravenna.

Let. d) nel vigente ordinamento giuridico i poteri degli Ispettorati del lavoro derivano essenzialmente dagli artt. 8, 9 e 10 del D.P.R. 19.3.1955, N°520. Trattasi di poteri vasti, penetranti ed eccezionali che si concretizzano nell'espletamento della duplice attività di polizia amministrativa e di polizia giudiziaria. Tali Ispettori hanno infatti facoltà di accedere, in qualunque ore del giorno e della notte, in ogni luogo di lavoro e nelle rispettive pertinenze; hanno facoltà di diffidare a regolare le infrazioni accertate con il precipuo scopo di ripristinare rapidamente situazioni di legittimità; possono infine "emanare" disposizioni finalizzate ad integrare precetti legislativi incompleti.

Su questi poteri è stata richiamata anche l'attenzione della Corte Costituzionale che peraltro si è pronunciata in ordine alla loro legittimità (vedi sentenza n°10 del 1971, e sentenza n°105 del 1977).

Le funzioni dell'Ispettorato del lavoro espletate ed attuate in forza dei poteri sopra citati sono indicate negli artt. 4 e 5 della Legge 22 luglio 1961, n°628, nell'art. 3, 6° comma, della Legge 11.11.1983, n°638 e che di seguito si riportano:

Art. 4 Legge 628/61

"L'Ispettorato del lavoro ha il compito:

- a) di vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale nelle aziende industriali, commerciali, negli uffici, nell'agricoltura, ed in genere ovunque è prestato un lavoro salariato e stipendiato, con le eccezioni stabilite dalle leggi;
- b) di vigilare sull'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro;

- c) di fornire tutti i chiarimenti che vengono richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare;
- d) di vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali, assistenziali ed igienico-sanitarie a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e privati, escluse le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente;
- e) di esercitare le funzioni di tutela e di vigilanza sugli enti dipendenti dal Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale;
- f) di rilevare, secondo le istruzioni del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, le condizioni tecniche ed igieniche delle singole industrie, l'ordinamento e la remunerazione del lavoro, il numero e le condizioni degli operai, gli scioperi, le loro cause e i loro risultati, il numero, le cause e le conseguenze degli infortuni degli operai, gli effetti delle leggi che più specialmente interessano il lavoro; di raccogliere tutte le notizie e le informazioni sulle condizioni e lo svolgimento della produzione nazionale e delle singole attività produttive; di compiere, in genere, tutte le rilevazioni, indagini ed inchieste, delle quali fosse incaricato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;
- g) di compiere tutte le funzioni che ad esso vengano demandate da disposizioni legislative e regolamentari, o delegate dal Ministero per il lavoro e la previdenza sociale.

L'azione di consulenza, di cui in particolare alla lettera c), sarà esercitata a mezzo di apposita sezione da istituirsi presso ciascun Ispettorato regionale e provinciale.

Le indagini sui processi di lavorazione, che gli industriali vogliono tenere segreti, devono essere limitate solo a quanto si riferisce all'igiene ed alla immunità degli operai, e solo per questa parte possono essere comunicati i relativi risultati. Il personale dell'Ispettorato del Lavoro deve conservare il segreto sopra tali processi e sopra ogni altro par

ticolare di lavorazione, che venisse a sua conoscenza per ragioni d'ufficio. La violazione di tale obbligo è punita con la pena stabilita dall'art.623 del Codice penale.

Le notizie comunicate all'Ispettorato e da questo richieste (rilevate non possono essere pubblicate né comunicate a terzi e ad uffici pubblici in modo che se ne possa dedurre l'indicazione delle persone o dei datori di lavoro ai quali si riferiscono, salvo il caso di loro espresso consenso.

L'Ispettorato del Lavoro, nell'esercizio della vigilanza e degli altri compiti di cui al presente articolo, può chiedere o rilevare ogni notizia o risultanza esistente presso gli enti pubblici ed i privati che svolgono attività dirette alla protezione sociale dei lavoratori.

Analoga facoltà compete nei confronti delle persone autorizzate ai termini dell'articolo 4 della Legge 23 novembre 1939, n°1815, alla tenuta e regolarizzazione dei documenti delle aziende riguardanti materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale.

Coloro che, legalmente richiesti dall'Ispettorato di fornire notizie a norma del presente articolo, non le forniscono o le diano scientemente errate od incomplete, sono puniti con l'ammenda da lire 6.000 a lire 120.000".

Art. 5 Legge 628/61

"Ferme le disposizioni di cui agli articoli 8, 9, 10 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n° 520, all'Ispettorato del Lavoro è affidato il compito di regolare e disciplinare l'attività di assistenza e di vigilanza esercitata dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, tenendo conto sia delle esigenze dei servizi previdenziali, sia di quelle delle aziende, al fine di evitare pluralità di accertamenti, difformità di trattamento ed ingiustificati intralci al normale ritmo dell'attività produttiva.

Gli istituti di cui al comma precedente devono comunicare all'Ispettorato del lavoro competente per territorio, di volta in volta, 48 ore pri

ma del loro inizio, gli accertamenti che intendono effettuare; gli accertamenti stessi potranno aver luogo ove nel termine suddetto l'Ispettorato non abbia espresso contrario avviso".

Art 3 , 6° comma Legge 63 / 1983.

L'Ispettorato provinciale del lavoro esercita i poteri di coordinamento ad esso attribuiti anche mediante programmi annuali per la repressione delle evasioni contributive in materia di previdenza e assistenza sociale obbligatoria, sentiti gli istituti interessati. L'Ispettorato provinciale del lavoro riferisce annualmente al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale sull'attività di coordinamento effettuata.

Circa le modalità di esercizio dei poteri e delle competenze in parola l'Ispettorato del lavoro sviluppa la sua attività come segue:

- programmi di vigilanza formulati da un'apposita Commissione provinciale della quale fanno parte i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli istituti gestori delle forme di previdenza ed assistenza obbligatorie. Tale programmazione, preceduta dall'acquisizione di idonei indicatori, è generalmente espletata per settori economico-produttivi anche al fine di realizzare la necessaria perequazione nella applicazione della legislazione;
- programmazione di vigilanze speciali connesse con determinate e particolari lavorazioni anche a carattere stagionale;
- vigilanza in seguito a denunce, esposti e segnalazioni di irregolarità, pervenuti dai lavoratori, dalle loro rappresentanze sindacali, dalla Magistratura, dagli istituti di patronato, dagli istituti previdenziali ed assistenziali, da cittadini e da altri enti pubblici in genere;
- vigilanze speciali concernenti l'occupazione di particolari categorie di lavoratori (fanciulli e adolescenti, lavoratori stagionali nell'agricoltura, etc.);
- inchieste riguardanti gli infortuni sul lavoro richieste dalla autorità giudiziaria.

I sopralluoghi per l'espletamento dei suddetti compiti sono eseguiti con metodiche preventivamente individuate e rapportate agli obiettivi che si intendono conseguire ed alle diverse realtà geografiche ed aziendali.

Lett. d, punto 1)

"Attività svolta dall'Ispettorato del lavoro nell'esercizio dei poteri di vigilanza"

1 - Applicazione dei contratti collettivi di categoria:

indipendentemente dall'avere o meno efficacia "erga omnes", i contratti collettivi di lavoro costituiscono un punto fermo di riferimento per l'attività dell'Ispettorato del lavoro e il loro grado di applicazione è assunto come stabile valutazione sul comportamento generale degli imprenditori.

A parte i possibili interventi sul piano pubblicistico in conseguenza dell'efficacia generale conservata da taluni contratti collettivi in forza dell'art.43 del D.L. Lgt. 23.11.1944, n°369 e di quelli emanati ai sensi della Legge 14.7.1959, n°741, con riferimento ai contratti collettivi di diritto comune, e come tali vincolanti sul piano civilistico solo i soggetti iscritti alle associazioni stipulanti, l'attività dell'Ispettorato del lavoro si è sviluppata in relazione a determinati specifici provvedimenti legislativi, che hanno fatto assumere ai patti negoziali di lavoro caratteristiche di obbligatorietà.

Tale speciale legislazione può essere così riassunta:

A) Art.36 della Legge 20.5.1970, n°300: il caso più ricorrente è quello previsto dall'art. 36 della L.20.5.1970, n°300 - statuto dei lavoratori - laddove fa obbligo ai titolari di benefici economici (agevolazioni creditizie e finanziarie) ed agli appaltatori di opere pubbliche di applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti, condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.

L'infrazione a tale norma, comporta sanzioni di natura amministrativa quali la sospensione o addirittura la revoca dei benefici o della concessione dell'appalto.

Particolare impegno è rivolto dall'Ispettorato del Lavoro nell'accertare l'applicazione dei contratti di lavoro da parte di imprese che eseguono lavori pubblici in appalto e le violazioni riscontrate sono state tempestivamente fatte regolarizzare mediante lo strumento della diffida, eliminando così la permanenza d'infrazioni le cui conseguenze sarebbero state scontate dai lavoratori occupati.

Si deve peraltro lamentare che la vigilanza in materia è spesso condizionata dalla circostanza che l'Organo ispettivo non viene informato con la necessaria sollecitudine circa gli appalti che vengono aggiudicati, si verifica infatti che spesso tali comunicazioni pervengono all'Ispettorato addirittura a lavori ultimati.

Infatti, quasi esclusivamente è in tale occasione che gli Enti appaltanti si rivolgono agli Ispettorati ai fini del rilascio della dichiarazione di regolarità contributiva, utile per la liquidazione degli importi relativi all'opera.

Perché possa darsi maggiore impulso a questo tipo di vigilanza è necessario che il Ministero del Lavoro possa trovare le opportune intese con gli altri Ministeri (in particolar modo quello dei lavori pubblici), per predisporre un sistema di informazioni che metta in grado l'Organo di controllo di programmare una azione di vigilanza tale da reprimere sul nascere fenomeni di subappalto illeciti e comunque di abusivismo che pure nel settore dei pubblici appalti sono frequenti.

Un discorso particolare merita la possibilità di intervento ispettivo, sempre ai sensi del citato art.36 della legge 300/70, presso le aziende, che beneficiano di agevolazioni creditizie o finanziarie.

Tale attività è notevolmente condizionata dalla mancanza di informazioni al riguardo.

L'Organo di vigilanza, non è destinatario di alcun flusso di notizie da parte delle Pubbliche Amministrazioni, circa la concessione dei benefici e dei soggetti cui sono riconosciuti, né è messo in condizione di conoscere le fonti cui rivolgersi per attingerle.

Al riguardo, si sottolinea che nel disegno di legge presentato dal

Ministro del Tesoro in concerto con il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989/1991, in ordine allo Stato di previsione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per l'anno finanziario 1989 (tabella n° 15) si segnala il fenomeno delle numerose agevolazioni a carico dello Stato, cui non corrisponde il beneficio occupazionale che esse si proponevano, talché si prospetta la esigenza di affrontare tale situazione con lo strumento della delega al Governo, che preveda anche la eventuale redazione di un testo unico di legge di incentivo e di servizi per le imprese produttive.

In effetti, prendendo lo spunto dal principio enunciato dall'art. 36 della Legge 300/70, si potrebbe ipotizzare una disciplina di legge che subordini il riconoscimento al datore di lavoro di benefici pubblici di qualsivoglia natura, (creditizia, finanziaria, fiscale, contributiva) o il riconoscimento ad essere parte in rapporto contrattuale con l'Ente Pubblico (appalti, convenzioni, contratti di fornitura, etc.), alla effettiva, corretta e completa applicazione dei contratti collettivi nei confronti dei dipendenti e stabilisca che tale applicazione vada attestata, preventivamente alla concessione del beneficio o alla stipula del contratto, da apposita certificazione dell'Ispettorato del Lavoro: (vedasi in proposito il sistema posto in essere da diversi anni in tema di contributo CEE alle aziende di trasformazione di alcuni prodotti agricoli).

In merito alla questione in trattazione potrebbe ritenersi sufficiente in mancanza di una disposizione di legge un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che stabilisca l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di notificare sistematicamente e tempestivamente all'Ispettorato del lavoro i provvedimenti di concessione di benefici e di stipulazione dei contratti con imprese private per l'esecuzione di appalti e di forniture.

B)- Fiscalizzazione oneri sociali

Come è noto, da molti anni la normativa che riconosce alle aziende il beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali ha subordinato la concessione di significative riduzioni nel pagamento dei contributi per l'assicurazione contro le malattie all'osservanza da parte dei datori di

lavoro dell'obbligo di versare i contributi previdenziali ed assistenziali su retribuzioni non inferiori ai minimi previsti dai contratti collettivi di lavoro.

L'attività di vigilanza per questo particolare aspetto si inserisce di norma in quella ordinaria, comportando ogni visita ispettiva quasi sempre il controllo sulla regolarità del versamento dei contributi e conseguentemente quello sulla regolarità o meno dell'applicazione delle norme sulla fiscalizzazione e dei contratti collettivi di lavoro.

Le irregolarità riscontrate rientrano naturalmente nel coacervo delle evasioni contributive, per cui non è data la possibilità, in mancanza di rilevazioni statistiche specifiche, di quantificare in termini numerici l'entità di tale fenomeno direttamente connessa con indebita fiscalizzazione per mancata erogazione di retribuzioni contrattuali.

Tuttavia, ai fini di una valutazione, sia pure approssimativa, della attività degli Ispettorati del Lavoro in materia, è significativo rappresentare che circa 360.000 ispezioni effettuate nell'ultimo biennio hanno riguardato l'esteso controllo della situazione contributiva, con recuperi ammontanti complessivamente a circa 730 miliardi, ivi compresi naturalmente quelli afferenti l'indebita fiscalizzazione.

Significativo è altresì citare l'ammontare complessivo dei recuperi effettuati in favore dei lavoratori, afferenti non solo prestazioni economiche previdenziali (assegni familiari, indennità di malattia, di infortunio, di maternità) ma anche retributive: nel biennio in questione detti recuperi ammontano a circa 50 miliardi.

C) Contributi CEE - D.M. 356 del 6.8.1988

Anche se con un campo di applicazione molto più ristretto, l'Ispettorato del lavoro interviene per accertare che le aziende che trasformano prodotti ortofrutticoli osservino, tra l'altro, i minimi di trattamento economico e normativo contrattuali, per essere ammessi agli specifici contributi CEE .

Nel 1986 - 1987 sono stati effettuati n° 9.074 controlli.

D) Contratti di formazione lavoro e contratti a tempo parziale

Sempre con riferimento agli elementi conoscitivi richiesti in merito all'esercizio dei poteri di vigilanza sull'applicazione dei contratti collettivi, si precisa che l'Ispettorato del lavoro ha posto particolare attenzione circa l'applicazione delle clausole contrattuali riferite ai contratti di formazione e lavoro ed a quelli a tempo parziale, di cui, rispettivamente, agli artt. 3 e 5 della L. 19/12/1984, n°863.

Infatti, nei progetti di formazione e lavoro viene normalmente indicato, fra le altre condizioni, il rispetto dei contratti collettivi di categoria, per cui in sede di verifica da parte dell'Ispettorato del Lavoro vengono esaminati anche taluni aspetti di natura negoziale la cui inosservanza può comportare la trasformazione in contratto a tempo indeterminato.

Secondo i dati attualmente disponibili, relativi al biennio 86/87, i lavoratori interessati ai contratti di formazione e lavoro notificati agli Ispettorati del Lavoro sono stati pari a 457.746 unità e si ha motivo di ritenere che le notifiche pervenute nel 1988 si riferiscono ad un numero altrettanto rilevante di giovani assunti con contratto di formazione e lavoro.

Nel biennio 87/88 agli Ispettorati sono stati notificati circa 400.000 contratti di formazione e lavoro stipulati sulla base dei contratti ed accordi sindacali.

Durante l'attività di vigilanza sono stati peraltro accertati alcuni casi in cui il ricorso alla forma contrattuale in questione era stata instaurata con chiari intenti fraudolenti: rapporti di lavoro ordinario fittiziamente interrotti allo scopo di instaurare un rapporto di formazione e lavoro per mansioni identiche a quelle precedentemente svolte; oppure rapporti di apprendistato ai quali, allo spirare della durata prevista del contratto collettivo di lavoro succedeva un contratto di formazione lavoro per lo svolgimento da parte dell'ex apprendista di mansioni analoghe a quelle precedentemente svolte.

La disciplina abbisogna senz'altro di sostanziali aggiustamenti, così come li ha evidenziati l'esperienza maturata in questi anni.

Non per niente le Organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno di sdetto gli accordi confederali stipulati in materia con la Confindustria e con l'Api, dichiarandosi però disposti ad una nuova regolamentazione nel la quale il contratto di formazione e lavoro debba trovare applicazione so lo per il conseguimento di una effettiva e concreta professionalità.

Tale regolamentazione ha trovato concretezza nel recente accordo sti pulato tra la Confindustria e le confederazioni sindacali CGIL, CISL, UIL.

Sotto l'aspetto in questione si auspica che il disegno di legge 585 bis, attualmente all'esame del Senato, contenente importanti modifiche al la disciplina in atto (es. divieto del ricorso al contratto di formazione e lavoro per professionalità elementari, forma scritta a pena di conversio ne del rapporto a tempo indeterminato, convalida delle dimissioni avanti alle Sezioni Circostrizionali per l'impiego, revoca dei benefici contrattua li per inadempimento degli obblighi formativi, etc.) possa completare in breve termine il proprio iter legislativo al fine di eliminare le incertezze e gli abusi che pure si sono verificati.

Per quanto riguarda i contratti part-time, particolare importanza assumono le norme contrattuali che possono fissare la percentuale dei lavo ratori da impiegare a tempo parziale rispetto al numero complessivo dei la voratori occupati a tempo pieno, le mansioni da attribuire ai lavoratori a tempo parziale, nonché le modalità temporali di svolgimento delle prestazioni (art. 5 - 3° comma, L. 863/84).

Le violazioni di queste norme comportano l'applicazione da parte dell'Ispettorato del Lavoro delle sanzioni previste dai commi 13 e 14 del citato art. 5 .

Nel biennio in parola sono pervenuti agli Ispettorati del Lavoro n° 259.772 contratti riguardanti altrettanti lavoratori.

2 - Applicazione della Legge 1369/1960 - Disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti di opere e servizi -

L'art. 3 della Legge 1369/60 dispone che, negli appalti legittimi, il personale della ditta appaltatrice fruisca del trattamento economico e normativo contrattuale previsto per il personale della ditta appaltante,

con responsabilità solidale di quest'ultima.

In via generale, si può affermare che gli interventi si esauriscono a seguito di diffide a regolarizzare, al momento non quantificabili, perché non rilevati statisticamente.

Comunque l'obbligo in questione è ampiamente attenuato dal sistema delle deroghe previste dal successivo art.5, così numerose che quelle che dovevano essere le eccezioni, sono in realtà divenute regola comune.

Va sottolineato in proposito che, in armonia con le vigenti disposizioni ministeriali, gli Ispettorati del lavoro hanno avuto cura di subordinare i provvedimenti autorizzativi - ex art. 5 della Legge - a tutti quegli adempimenti ispettivi ritenuti indispensabili per poter stabilire, di volta in volta, la reale sussistenza delle condizioni previste per l'esonero delle aziende richiedenti dalla responsabilità solidale di cui al citato art. 3 .

Nel biennio 86/87 sono state rilasciate 5.836 autorizzazioni.

Non v'è dubbio che questa normativa va rivista ed aggiornata, per adeguarla alle mutate realtà tecnico-organizzative delle imprese.

Inoltre, essa andrebbe rivista nella parte che limita la responsabilità solidale dell'imprenditore appaltante, estendendola, invece, a tutte le obbligazioni che traggono origine dal rapporto di lavoro fra l'appaltatore ed i propri dipendenti, ivi compreso l'obbligo della sicurezza.

Dovrebbero essere altresì introdotte sanzioni adeguate al pregiudizio subito dai lavoratori interessati alle violazioni riscontrate e tali comunque da costituire un valido deterrente per coloro che avessero l'intenzione di far ricorso a forme di appalto non consentite.

Si ritiene altresì che si potrebbe sottoporre la stipulazione del contratto di appalto e subappalto alla preventiva autorizzazione dell'Ispettorato del Lavoro da darsi previo accertamento della autonomia funzionale, economica ed organizzativa della ditta appaltatrice, allo stesso modo in cui gli appalti delle opere pubbliche sono condizionati al previo accertamento del rispetto delle norme antimafia.

Tutta la normativa in parola risulta macchinosa, obsoleta, ed offre notevoli spazi di evasione anche se deve rilevarsi che i casi di in-

termidiazione o di interposizione di manodopera accertati non sono moltissimi.

Infatti, pur avendo percezione che siano frequenti i casi di pseudo appalti e di interposizione e di intermediazione, gli accertamenti per evidenziarli si presentano oltremodo difficoltosi, nascondendosi i predetti casi dietro false società, specie di fatto o in nome collettivo, oppure dietro pseudo ditte artigiane, lavoratori autonomi, cooperative.

A tutto questo si aggiunge la connivenza tra imprenditori ed intermediari e la reticenza dei lavoratori interessati.

L'affidamento in genere, di lavoro a pseudo ditte artigiane e a falsi lavoratori autonomi avviene però non solo per motivi di costi, ma anche per eludere le norme sul collocamento dei lavoratori e quelle sui licenziamenti individuali.

Una spinta notevole ad incrementare l'intermediazione della manodopera è dovuta anche al decentramento industriale che crea nelle grandi e medie aziende il fenomeno di una progressiva suddivisione della struttura centrale preesistente in molteplici unità, talvolta costituite da singoli lavoratori autonomi e aziende artigiane che spesso svolgono l'attività col solo titolare e senza uso di attrezzature e macchine particolari, nelle quali il ciclo produttivo iniziale risulta suddiviso in singole lavorazioni già facenti parte del ciclo produttivo dell'azienda principale.

Il settore produttivo in cui presumibilmente si nasconde la più grande parte del fenomeno continua ad essere quello edile ove ormai si opera generalmente con il frazionamento delle varie fasi produttive, per cui le imprese appaltatrici costruiscono solo le strutture degli edifici ed affidano a loro volta in subappalto ad altre imprese l'esecuzione degli altri lavori (muratura esterna ed interna, stuccatura, intonacatura, pavimentazione, installazione di impianti elettrici ed idrosanitari, etc.).

Per quanto debba ammettersi che detti lavori potrebbero essere agevolmente disimpegnati, quando non richiedano una particolare specializzazione, da lavoratori assunti direttamente dall'impresa principale, tuttavia non possono disconoscersi quelle obiettive ragioni di ordine tecnico-organizzativo che giustificano, in linea generale, il ricorso al sistema degli appalti (leciti) di opere e servizi, soprattutto in una attività co

me quella edilizia, ripartita in una serie di lavori di natura diversa e a carattere temporaneo e che viene caratterizzata da una notevole mobilità territoriale.

Si ritiene, quindi, che il problema, visto nella sua globalità, consista piuttosto che nel vietare la concessione in appalto di questa o di quella lavorazione, nel perfezionare la normativa in esame, in modo tale da consentire una più esatta individuazione e messa a fuoco delle ipotesi in cui le accennate esigenze tecniche/organizzative vengano strumentalizzate a meri fini speculativi.

Particolare attenzione merita il settore agricolo nel quale diffuso è il fenomeno della mediazione a mezzo dei "caporali" che assumono, trasportano e pagano i lavoratori agricoli, richiesti secondo le esigenze della produzione. Da oltre quindici anni le regioni interessate combattono tale fenomeno ed i risultati sono soddisfacenti in termini di ispezioni effettuate, di caporali denunciati e di segnalazioni ex art. 20 della Legge 83/70 sul collocamento agricolo.

Nel biennio convenzionale 1.10.86 - 30.9.87 e 1.10.87 - 30.9.88 nella sola Puglia si sono avuti i seguenti risultati:

- Ispezioni	n° 3.956		
	n° 3.935	totale	7.891
- Caporali	n° 85		
	n° 49	totale	134
- Segnalazioni	n° 179		
ex art. 20 :	n° 52	totale	231

3 - Applicazione della legge sulla disciplina dell'apprendistato e del contratto a tempo determinato

La disciplina dell'apprendistato e quella del contratto a tempo determinato hanno registrato un notevole ampliamento delle deleghe alla contrattazione collettiva in base alle disposizioni introdotte rispettivamente negli Artt. 21 e 23 della L.27.2.1987 n°56, recante norme sulla organizzazione del mercato del lavoro.

Per dare un'indicazione dell'impegno dell'Ispettorato in materia,

basti dire che nel biennio 86/87 sono state rilasciate 212.112 autorizzazioni all'assunzione di apprendisti ed elevate 10.149 contravvenzioni.

I lavoratori interessati alle assunzioni a tempo determinato sono stati nel 1987 n° 41.161 .

4 - Applicazione della Legge 9.12.1977, n° 903, sulla parità uomo-donna

L'art. 5 della legge 9.12.1977, n°903, consente mediante contrattazione collettiva, anche aziendale, una diversa disciplina o la rimozione del divieto del lavoro notturno per le donne in relazione a particolari esigenze della produzione e tenuto conto delle condizioni ambientali del lavoro e della organizzazione dei servizi: la norma, come è noto, stabilisce che le parti devono congiuntamente dare comunicazione all'Ispettorato del Lavoro della relativa regolamentazione con la precisazione del numero delle lavoratrici interessate.

Un considerevole numero di accordi aziendali sono stati depositati presso gli Ispettorati del Lavoro e per quanto attiene all'inosservanza della legge, si ritiene che il fenomeno sia alquanto ridotto dato lo scarso numero di contravvenzioni elevate nell'87 (n° 75).

Materie attribuite all'Ispettorato del Lavoro, che incidono direttamente sulla sicurezza ed igiene del lavoro

In premessa, va osservato che la Legge 833/78, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, ha previsto la permanenza allo Stato, e per esso all'Ispettorato del Lavoro, delle seguenti funzioni certamente non secondarie, nella più vasta area della sicurezza ed igiene del lavoro.

1) Vigilanza per la prevenzione degli infortuni presso gli impianti dell'Ente F.S.

Conforme all'art.6, punto z, della citata legge 833/78, ed ai sensi della Legge 26.4.1974, n°191 e del D.M. 4.2.1980, l'Ispettorato del Lavoro, congiuntamente a personale tecnico dell'Ente F.S. , svolge un'assidua azione di vigilanza presso gli impianti dell'Ente F.S. e presso le imprese appaltatrici che lavorano in tale ambito. Nel biennio 86/87 sono state effettuate 1.237 ispezioni e sono state rilasciate n° 6.509 diffide e prescrizioni a regolarizzare.

2) Vigilanza in materia di protezione sanitaria dei lavoratori in tutte le attività comportanti rischi da radiazioni ionizzanti

Conforme all'art. 6, punto k, ed all'art. 22 della legge 833/78, l'Ispettorato del lavoro ha conservato le funzioni concernenti la protezione sanitaria dei lavoratori (capo VIII del D.P.R. 185/64) in tutte le attività comportanti rischi da radiazioni ionizzanti.

In senso favorevole a tale conclusione, interessato dal Ministero del lavoro, si è espressamente pronunciato, il 5.12.1984, il Consiglio di Stato, su avviso unanime della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali - del Ministero degli interni e del Ministero della Sanità.

Nel biennio considerato, sono state inoltrate all'Autorità Giudiziaria n° 1.108 denunce, per violazioni alla normativa del D.P.R. 185/64 .

Non è possibile quantificare le numerosissime diffide a regolarizzare, poiché non statisticizzate.

3) Accertamenti tecnici in materia di collaudi e verifiche ad ascensori e montacarichi installati nelle aziende industriali ed agricole

Ai fini dell'applicazione di norme incidenti direttamente sulla incolumità dei lavoratori e di altre persone deve essere rappresentata anche l'attività, delicata e particolare, riguardante l'accertamento della rispondenza degli ascensori e dei montacarichi in esercizio presso le aziende citate ai requisiti tecnici dettagliatamente previsti dalla legislazione in vigore.

Tale attività si è concretizzata nell'esecuzione di collaudi e verifiche quantitativamente così indicati:

anno 1986 n° 17.742

anno 1987 n° 12.352 .

4) Attività di polizia giudiziaria in materia di sicurezza ed igiene

Gli Ispettorati del lavoro hanno continuato ad assicurare interventi in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, solo però in funzione della loro veste di Ufficiali di polizia giudiziaria.

La Magistratura infatti ha continuato ad usufruire delle loro prestazioni, per inchieste su infortuni sul lavoro, ed il Consiglio di Stato, interessato dal Ministero del lavoro, si è chiaramente pronunciato per la permanenza della loro qualifica di Ufficiali di polizia giudiziaria anche in materia di sicurezza, interpretando in tal senso l'art. 27 del D.P.R. 616/1977 .

Naturalmente, detta attività di polizia giudiziaria è più intensa nelle zone del centro-sud, nelle quali le Unità sanitarie locali sono presocché latitanti sotto questo aspetto, ma non mancano vasti impieghi del genere anche nelle zone del nord.

In tutte le aree del Paese sono frequenti i casi in cui la Magistratura assegna all'Ispettorato del lavoro lo svolgimento di supplementi di indagine, a seguito di rapporti inoltrati dalle locali UU.SS.LL.

Quasi tutti gli Ispettorati regionali, su richiesta delle Procure Generali della Repubblica presso le Corti di appello dei capoluoghi di regione, trasmettono annualmente un resoconto sull'attività di polizia giudiziaria svolta, i cui dati vengono inseriti nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario.

L'attività di polizia giudiziaria svolta dall'Ispettorato del lavoro in materia di sicurezza si compendia come segue:

- norme generali per la prevenzione degli infortuni D.P.R. 547/1955:
nel 1986/87 n° 20.034 contravvenzioni
- norme particolari per l'edilizia D.P.R. 164/1956:
nel 1986/87 n° 7.162 contravvenzioni
- rapporti dell'A.G. a seguito di inchieste infortuni:
nel 1986 n° 15.837
nel 1987 n° 16.265
- norme generali per l'igiene del lavoro - D.P.R. 303/1956:
nel 1986/87 n° 5.870 contravvenzioni
- protezione dei rischi di radiazioni ionizzanti - D.P.R. 185/1964:
nel 1986/87 n° 1.108 contravvenzioni.

Materie attribuite all'Ispettorato del lavoro, incidenti indirettamente sulla sicurezza ed igiene del lavoro.

Al di là delle norme specificatamente finalizzate alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, appare chiaro che moltissime altre norme di tutela del lavoro, si riflettono, sia pure in modo indiretto, sul determinismo infortunistico. Alcune di esse, infatti, disciplinano condizioni di lavoro la cui inosservanza determina spesso situazioni di grave rischio per l'incolumità dei lavoratori. Non a caso, dopo la sciagura di Ravenna, venne accertato che gli orari di lavoro praticati nel cantiere della MECNAVI arrivavano a 18 ore giornaliere, e che il riposo settimanale non era stato goduto per più settimane successive!

Ecco quindi la necessità, sia detto per inciso, che la prevenzione degli infortuni e delle malattie sia scorporata dal concetto della prevenzione della salute, della sanitarizzazione e rientri invece, in quel concetto unitario della disciplina del rapporto di lavoro, nei suoi vari aspetti (obbligo di sicurezza, di rispetto delle norme di legge contrattuali sugli orari, sui riposi settimanali e giornalieri, sulla tutela minorile, etc.) riallineandosi in questo a tutti gli altri paesi europei.

Intanto si può senz'altro affermare che già quando l'Ispettorato del lavoro affronta il lavoro nero, fa della prevenzione, perchè detto fenomeno ha già in sé, nelle sue motivazioni e nelle sue origini, la finalità di evadere le norme di tutela del lavoro, e quindi quelle sul collocamento, sugli appalti, etc., ma anche sulla prevenzione degli infortuni.

Ancor più questa affermazione è valida quando si controlla l'osservanza della disciplina legislativa, per esempio degli orari e dei riposi settimanali, da cui dipende in buona parte la possibilità, per i lavoratori, di osservare quei corretti comportamenti di attenzione ai rischi infortunistici, condizione basilare per evitare l'accadimento degli infortuni.

L'attività dell'Ispettorato del lavoro nella vigilanza sull'applicazione della normativa disciplinante l'elemento tempo che, sia pure indi

rettamente, incide sul fenomeno infortunistico, può così compendiarsi:

- Legge 15/3/1923, N.692 e successive, sull'orario legale di lavoro -
Per superamento orario normale di lavoro (8 o 48 ore settimanali)
e lavoro straordinario non autorizzato:

nel 1986/87 n. 9039 contravvenzioni

- Legge 22/2/1934, n.370, sulla disciplina del riposo domenicale e
settimanale.

Per mancato riposo domenicale e settimanale:

- nel 1986/87 n.3387 contravvenzioni.

Applicazione della L.17/10/1967, n.977, sulla tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti

Ai fini della sicurezza sul lavoro dei minori, importante è l'attività esercitata dall'Ispettorato del lavoro con riguardo alle limitazioni poste dal D.P.R. 20/1/1976, n.432 all'occupazione dei minori stessi in lavori pericolosi, faticosi ed insalubri.

Si tratta di una normativa estremamente dettagliata i cui accertamenti in merito richiedono una professionalità di natura specificamente tecnica, rinvenibile tra il personale dell'Ispettorato del lavoro.

L'attenzione rivolta a questa particolare materia si ricollega all'art. 37 della Costituzione della Repubblica che prevede per i minori una speciale tutela e cioè una tutela aggiuntiva rispetto a quella riconosciuta dall'ordinamento per tutti i lavoratori.

L'attività in tale contesto esercitata ha consentito in linea di massima, di conseguire l'obiettivo di rendere effettiva la tutela speciale prevista dall'ordinamento costituzionale.

Circa le violazioni accertate e che hanno comportato l'applicazione di sanzioni penali si forniscono i seguenti dati:

- Per violazione assunzione età minima (15 anni):
nel 1986/87 n.3950 contravvenzioni
- Per violazioni obblighi visite mediche fanciulli ed adolescenti:
nel 1986/87 n.3053 contravvenzioni
- Per violazioni divieto lavoro notturno fanciulli ed adolescenti:
nel 1986/87 n. 3424 contravvenzioni
- Per violazione divieto di adibizione fanciulli ed adolescenti minori
anni 16 a lavori pericolosi, faticosi, insalubri, determinati dall'art.
1 del D.P.R. 20/1/1976, n. 432:
nel 1986/87 n.730 contravvenzioni.

Ma l'aspetto sostanziale dell'attività al riguardo svolta non è evidenziato dai suddetti dati, poichè specifica rilevanza hanno assunto i numerosi atti di diffida e di altri provvedimenti amministrativi adottati, diretti appunto a far coincidere le situazioni occupative dei fanciulli e degli adolescenti alla speciale legislazione per essi prevista.

Applicazione della legge 30/12/1971, n.1204, sulla tutela delle lavoratrici madri

Anche per tale categoria di lavoratrici, l'art. 37 della Costituzione della Repubblica prevede una speciale tutela impegnando con ciò l'Organo di controllo ad esercitare una particolare vigilanza e ad emettere i necessari provvedimenti amministrativi affinché tale tutela trovi concreta realizzazione. Pertanto, l'attività degli Uffici si è sviluppata nella materia che interessa, su due particolari aspetti:

- accertamento della ricorrenza del dovere di disporre l'interdizione anticipata dal lavoro della lavoratrice in stato di gravidanza nei casi di gravi complicanze della gestazione o di persistenti forme morbose che potessero essere aggravate dallo stato di gravidanza o quando le condizioni ambientali di lavoro fossero ritenute pregiudizievoli alla salute della

donna e del bambino ed infine quando la lavoratrice occupata in lavori vietati dalla Legge non potesse essere spostata ad altre mansioni;

- accertamento della rigorosa osservanza dei divieti posti all'occupazione della lavoratrice in stato di gravidanza previsti dai combinati disposti dell'art. 3, 1° comma, della Legge 30/12/1971, n.1204 e dell'art. 5 del D.P.R. 25/11/1976, n.1026.

Anche nella fattispecie trattasi di accertamenti di natura squisitamente tecnica finalizzati alla salvaguardia della incolumità, sotto ogni aspetto, delle lavoratrici madri, accertamenti che sono stati positivamente svolti dagli Ispettori del lavoro, aventi la professionalità in merito richiesta, mediante i rigorosi riscontri sull'applicazione della dettagliata normativa di tutela prevista dalle norme su richiamate.

I provvedimenti nella materia adottati dall'Ispettorato del lavoro, limitatamente a quelli attualmente statisticamente rilevabili, sono stati nel biennio 1986/87 n. 198.583.

Altre funzioni a carattere amministrativo nel campo della sicurezza

Tali compiti, configurabili come attività strumentale ai fini della sicurezza sul lavoro, si specificano nel rilascio di determinati titoli abilitativi alla conduzione di generatori di vapore e di impianti termici. Tale attività è riassunta nei seguenti termini:

- Patenti di abilitazione alla conduzione di generatori di vapore:
 - nel 1986 rilasciate n. 8543
 - nel 1987 rilasciate n. 8269
- Patenti per la conduzione di impianti termici:
 - nel 1986 rilasciate n. 3388
 - nel 1987 rilasciate n. 3232

IL DIRETTORE GENERALE

J. Corrobbino



Arabo: 24/5/89
Prot. n. 249 /CCLA

Caro Lama,

le persistenti carenze ed inefficienze dell'attuale sistema di sicurezza del lavoro, a fronte del reiterarsi di fenomeni infortunistici, anche di rilevante gravità, non sono sfuggite alla sensibilità del Parlamento, che ha per l'appunto istituita la Commissione di indagine da Te presieduta.

In tale contesto, anche per le sollecitazioni che provengono dall'opinione pubblica ed in particolare dalla magistratura e dagli organi di stampa, ritengo che non possa sottrarmi all'impegno di concorrere all'individuazione degli opportuni correttivi, intesi a migliorare l'attuale assetto del sistema di sicurezza del lavoro.

A tal fine ho predisposto l'allegato dossier che, nel fare il punto sulla situazione, perviene alla conclusione che i tempi sono ormai maturi per l'emanazione di un

Senatore Luciano LAMA

Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta
sulle condizioni di lavoro nelle aziende

Senato della Repubblica

Palazzo Madama

R O M A

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

provvedimento legislativo che, senza sconvolgere l'attuale quadro istituzionale fissato dalla legge di riforma sanitaria, riattribuisca agli Ispettorati del lavoro la piena competenza in materia di sicurezza del lavoro, nonchè un ruolo di coordinamento a livello locale tra i vari organismi di prevenzione.

Tale soluzione è coerente con quanto auspicato dalla relazione presentata a suo tempo alla Camera dei Deputati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su conforme parere della Commissione di studio "Cassese" e, più recentemente, con il documento approvato dalla XI Commissione permanente del Senato, a conclusione dell'indagine conoscitiva svolta a seguito dei noti fatti di Ravenna.

Questo consentirebbe non solo un potenziamento indispensabile del sistema di coordinamento e di vigilanza, ma anche una utilizzazione adeguata di professionalità, strutture ed esperienze possedute dagli Ispettorati del lavoro, ai quali del resto si fa abitualmente ricorso nei momenti di emergenza, e oltretutto senza aggravio per il bilancio dello Stato.

Roma,

U. Amato *S. J. ...*
... .. *... ..*
... ..

**STATO DELLA SICUREZZA
NEI LUOGHI DI LAVORO**

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
Direzione Generale dei Rapporti di Lavoro, 1989**



Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

DIREZIONE GENERALE DEI RAPPORTI DI LAVORO

STATO DELLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO

Osservazioni preliminari

Il reiterarsi di fenomeni infortunistici anche di rilevante gravità, che hanno formato oggetto di indagine da parte degli organismi parlamentari induce a fare il punto sullo stato di applicazione della normativa di sicurezza, successivamente all'entrata in vigore della legge di riforma sanitaria del 1978, in rapporto anche alle acclamate inefficienze delle nuove strutture operative.

Non a caso la XI Commissione permanente del Senato presieduta dal Senatore Giugni, a conclusione delle indagini da essa promossa a seguito dei noti fatti di Ravenna, ha evidenziato nelle sue osservazioni di sintesi (doc. XVII, n.7 All.1) che....."dopo l'entrata in vigore della legge di riforma sanitaria l'intero comparto ha subito una sorta di sanitarizzazione e di localizzazione, essendo stata delegata la funzione di prevenzione degli infortuni sul lavoro alla

competenza primaria delle U.S.L."

La stessa Commissione ha rilevato inoltre" nel nostro sistema la competenza per la prevenzione degli infortuni sul lavoro è disseminata tra i diversi organi che si occupano della materia, in primo luogo le U.S.L., le quali tuttavia non sono in grado di adempiere ai compiti loro affidati in questo settore....".

In base a tali considerazioni la Commissione ha ritenuto che il "Governo debba farsi carico, dopo aver svolto una puntuale ricognizione delle competenze in materia, di proporre, con la massima sollecitudine, una iniziativa, legislativa al fine di definire un nuovo quadro normativo in base al quale si possa procedere all'unificazione delle competenze".

A questo fine la Commissione ha ipotizzato alcune soluzioni legislative, una delle quali...."potrebbe consistere nell'affidare l'insieme delle competenze in materia al Ministero del Lavoro", il quale dovrebbe assumere la responsabilità finale con il compito di coordinare le attività di prevenzione e di attivare le iniziative in caso di carenza.

1) Gli originari obiettivi della riforma sanitaria

La legge di riforma sanitaria, tra gli altri obiettivi di carattere più generale, aveva prefissato due finalità determinanti in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro:

- la emanazione di una nuova normativa, più adeguata ed adeguabile alle innovazioni introdotte dalla ricerca scientifica e dalla evoluzione tecnologica;
- l'esecuzione della vigilanza per l'osservanza delle norme di sicurezza del lavoro, affidata alle U.S.L., e quindi più vicina ai lavoratori in una filosofia che si ispirava ai principi della generalizzazione, della uguaglianza delle prestazioni, nonché della globalità degli interventi (prevenzionali, curativi, riabilitativi).

Nel concetto della medicina preventiva, come fattore fondamentale della salute, veniva inclusa tanto la prevenzione degli infortuni sul lavoro quanto l'igiene industriale che, fino ad allora, avevano trovato il loro fondamento in normative essenzialmente tecniche ed in una logica di stretta unitarietà con i vari obblighi dettati dalla disciplina legislativa del rapporto di lavoro (ved. art. 2087 c.c.).

Su questa logica si sovrappose, in definitiva, una vera e propria sanitarizzazione della sicurezza del lavoro.

Si trattava di obiettivi, quelli sopra enunciati, il cui

spessore politico-sociale faceva evidentemente superare perplessità e riserve di non poco conto che erano affiorate qua e là, in merito innanzitutto alla loro compatibilità con l'ordinamento costituzionale, ed alla loro singolarità e diversità, rispetto alle strutture prevenzionali di tutti gli altri Paesi Europei.

Intanto, va sottolineata l'evoluzione del complesso iter legislativo che, partendo dall'art. 117 della Costituzione sul trasferimento alle Regioni dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, si concluse, attraverso vari provvedimenti, con la legge, n. 833 del 23/12/1978 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale.

Il D.P.R. 14/1/1972 n. 4, relativo al trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, e del relativo personale ed uffici, all'art.1 - punto c) stabiliva che il trasferimento predetto riguardava, tra l'altro, le funzioni amministrative statali concernenti la tutela sanitaria nei luoghi di lavoro e la tutela sanitaria nell'attività sportiva.

Successivamente, il D.P.R. n. 616 del 24/7/1977 allo art. 27, prevedeva il trasferimento alle Regioni dei "compiti attualmente svolti dalle sezioni mediche e chimiche e dai servizi di protezione antinfortunistica degli Ispettorati Provinciali e Regionali del Lavoro, ad eccezione di quelli riservati allo Stato".

Infine, la citata legge 833/78 inseriva tra i suoi

obiettivi (art. 2) "la prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambiente di vita e di lavoro".

Da rilevare che, con sentenza 216 del 1976, la Corte Costituzionale aveva escluso che la materia di che trattasi potesse essere ricompresa nell'art. 117 della Costituzione, il quale riserva alla competenza regionale solo l'assistenza sanitaria ed ospedaliera.

2) Verifica dei risultati

A distanza di dieci anni dall'emanazione della legge 833/78, appare doveroso fare il punto della situazione, verificare se gli obiettivi in materia di sicurezza ed igiene sono stati in tutto o in parte realizzati, se la tutela dei lavoratori ha subito quel processo di democratizzazione e di promozione generale che la legge stessa si prefiggeva.

Per quanto riguarda la esigenza di una nuova, aggiornata normativa, scaduta la delega legislativa prevista dall'art. 24 della legge 833/78, resta tuttora vigente il corpus iuris prevenzionale composto principalmente dal D.P.R. 547/1955 (norme generali per la prevenzione degli infortuni sul lavoro) e dal D.P.R. 303/1956 (norme generali per l'igiene del lavoro).

Per valutare la rispondenza prevenzionale di queste norme alle complesse realtà aziendali, caratterizzate da incessanti processi di trasformazione, basti pensare che nel

compilare le norme stesse, venne tenuto in gran conto il "Regolamento tipo di sicurezza per gli stabilimenti industriali pubblicato nel 1949 dall'Ufficio Internazionale del Lavoro.

Il primo obiettivo, quindi, non è stato raggiunto. Né sono riscontrabili risultati diversi per quanto concerne la la vigilanza ed il controllo dell'osservanza delle norme di prevenzione e sicurezza sui posti di lavoro.

Per quanto concerne la vigilanza, il trapasso dal precedente al nuovo assetto istituzionale comportò, fin dal suo inizio, grosse difficoltà che imposero una lunga serie di rinvii all'attuazione di questa parte della riforma.

Peraltro, i quasi quattro anni trascorsi dalla emanazione della legge 833/78 fino al 1 luglio 1982, data in cui venne stabilito l'avvio del passaggio effettivo delle competenze e dei poteri dall'Ispettorato del Lavoro, dall'E.N.P.I. e dall'A.N.C.C., ai nuovi organismi locali del Servizio Sanitario Nazionale ed all'Istituto Superiore della Prevenzione e della Sicurezza del Lavoro (D.L. 30/6/82 n. 390 convertito nella legge 12/8/82 n. 597), almeno per la stragrande maggioranza delle zone del nostro Paese, rappresentarono solamente una dilazione, non un momento di preparazione e di adeguamento.

In sostanza, dalla data predetta, si è determinata in dette zone una generale carenza, per cui si può ben dire che la vigilanza sulla prevenzione degli infortuni non è svolta più da nessuno.

Intanto, bisogna osservare, è stata completamente disattesa l'esigenza avvertita dal legislatore (v. punto 17 dell'art. 24 ex lege 833/78) nel senso di garantire il necessario coordinamento tra le funzioni esercitate dallo Stato e quelle esercitate in materia di sicurezza ed igiene del lavoro dalle regioni e dai comuni, al fine di assicurare uniformità di indirizzi ed omogeneità di comportamento in tutto il territorio nazionale sia sotto il profilo "dispositivo" sia di vigilanza e repressione delle violazioni.

Infatti, nelle poche regioni del centro-nord dove sono stati istituiti appositi servizi delle U.S.L. e dei presidi multizonali, la situazione è contraddistinta da notevoli disomogeneità delle nuove strutture e dei criteri cui si ispira la vigilanza, indirizzata, peraltro, quasi esclusivamente a fini di igiene del lavoro e prevenzione delle malattie professionali, più congeniali alla mentalità ed alla professionalità dei suoi operatori (prevalentemente personale sanitario).

Una desolante carenza ha investito pressochè tutte le regioni, per quanto riguarda la vigilanza tecnica in materia di sicurezza sul lavoro: la mancanza di una uniformità di indirizzo operativo e, più in generale, le note difficoltà delle U.S.L., chiamate ad assolvere onerosi compiti di assistenza sanitaria e, quindi, quasi sempre non organizzate per interventi tecnici, come quelli richiesti in materia di sicurezza, hanno formato oggetto di attenzione e di

riflessione anche in sede politica.

La commissione consultiva della Presidenza del Consiglio istituita con D.C.P.M. del 3/12/1983 (All. 2), presieduta dal Prof. Cassese, terminò i suoi lavori con la predisposizione di uno schema di disegno di legge indirizzato in via generale alla razionalizzazione della legislazione.

Ebbene, per quanto riguarda la sicurezza del lavoro, l'art. 7 di tale schema prevedeva, tra l'altro, tra i criteri direttivi della legge di delega ad una nuova normazione in materia, di "stabilire le procedure per la vigilanza ed i poteri degli organismi di prevenzione, garantendo la unitarietà e la organicità degli interventi, in particolare mediante l'attribuzione agli Ispettorati del Lavoro dei compiti di vigilanza sulle attività lavorative, anche con la collaborazione degli organi del Servizio Sanitario Nazionale".

La relazione che illustrava la norma predetta sottolineava che " i nuovi criteri direttivi vengono ad incidere sui contenuti della riforma sanitaria, apportando quelle modifiche che i ritardi nella attuazione del disegno di riforma rendono ormai impellenti, soprattutto per quanto attiene alle fasi di controllo e di vigilanza: aspetti, questi ultimi, certamente non secondari in una materia imperniata sulla imposizione di una serie di obblighi penalmente sanzionati.

Non si deve però pensare, sotto questo profilo, ad un

passo indietro, ad un processo involutivo rispetto alle linee tracciate dalla legge istitutiva del servizio, bensì ad una pragmatica operazione correttiva, indispensabile in comparto che ha rilevato palesi insufficienze.

La Presidenza del Consiglio, a sua volta, nella relazione presentata alla presidenza della Camera il 7/9/84 (punto B/D del paragrafo 6.L - all. 2) senza porre in discussione la filosofia che è alla base della riforma sanitaria, indicava come mezzo per il rafforzamento e la razionalizzazione della funzione di vigilanza amministrativa svolta dalle U.S.L. "la attribuzione di compiti di coordinamento e di programmazione dell'attività di prevenzione esercitata dalle U.S.L., agli Ispettorati del Lavoro o ad organismi equipollenti, operanti a livello regionale o comprensoriale".

3) Settori a più alta incidenza infortunistica.

La situazione, nonostante l'avanzato progresso tecnologico di questi ultimi anni abbia attenuato l'incidenza del fenomeno infortunistico, salvo che nell'agricoltura dove anzi gli infortuni risultano raddoppiati negli ultimi cinque anni, non è tranquillizzante e non giustifica certamente disattenzioni o, peggio ancora, colpevoli inerzie, ma postula la necessità di urgenti provvedimenti.

Del resto, questa esigenza è continuamente sottolineata dalla realtà delle deficitarie condizioni di lavoro in cui

operano ancora molte imprese nel nostro paese.

La tragedia di Ravenna non è certamente il frutto di mera fatalità, ma è la conseguenza diretta di obiettive situazioni di pericolo in cui venivano effettuate le operazioni di manutenzione e di riparazione cui erano addetti i lavoratori deceduti.

Queste situazioni, in realtà, non sembrano da considerarsi del tutto eccezionali, ma abbastanza ricorrenti in una attività, come quella della cantieristica navale, in cui l'obiettivo di terminare presto il lavoro, per rimettere in esercizio il mezzo di trasporto navale in manutenzione o riparazione, crea un meccanismo perverso: operano una serie di concause, che sono poi alla base del determinismo infortunistico, e che essenzialmente consistono in eccessive frammentazioni in appalti e subappalti affidati ad imprese strutturalmente non ricettive degli obblighi di legge a tutela del lavoro, in orari di lavoro disumani e mancati riposi settimanali, incentivati magari da retribuzioni conseguenzialmente molto consistenti.

Non sembra affatto azzardato sostenere che le condizioni di pericolo rilevate in occasione del plurimo infortunio mortale di Ravenna - città civile e socialmente progredita - siano in realtà largamente presenti in buona parte della cantieristica navale.

Analoghe, pessimistiche previsioni possono formularsi in relazione all'attività edile, a causa del larghissimo decentramento dei lavori, e quindi di appalti e subappalti

di breve durata, affidati peraltro ad aziende spesso evanescenti in quanto non rintracciabili: il tutto caratterizzato da enorme aumento dei profitti per la mancata osservanza delle norme di tutela delle condizioni di lavoro.

Molto frequentemente, del resto, talvolta finanche con una periodicità agghiacciante, gli organi di informazione rappresentano all'opinione pubblica le drammatiche circostanze nelle quali lavoratori edili - spesso in nero, spesso addirittura fanciulli ed adolescenti - perdono la vita nei cantieri (All. 3).

Naturalmente il tema della mancata osservanza delle norme prevenzionali non si circoscrive ai settori della cantieristica navale e dell'edilizia, ma si estende a tutte quelle imprese nelle quali l'evasione alle norme di tutela costituisce un comodo strumento di contenimento dei costi aziendali, di incremento illecito del profitto e quindi di illecita concorrenza.

4 - IL RUOLO ATTUALE DEL MINISTERO DEL LAVORO

La data del 1 luglio 1982, sopra ricordata, con l'ingresso delle U.S.L. nell'area della prevenzione infortuni, non ha comportato peraltro l'estraneazione del Ministero del Lavoro e dell'Ispettorato del lavoro dalla stessa.

Stante la mancata rielaborazione della legislazione prevista dall'art. 24 della citata legge 833, il Ministero del lavoro infatti è rimasto l'unico organo di riferimento, al quale le stesse U.S.L. si rivolgono per ottenere interpretazione sull'applicazione del D.P.R. 547/55, relativo alla prevenzione degli infortuni, o del D.P.R. 303/56 relativo all'igiene del lavoro.

Detto Ministero è rimasto l'unico competente, tra l'altro, ad emanare o modificare i decreti ministeriali ex art. 398 del D.P.R. 547/55 su verifiche o controlli periodici, nonchè ad emettere i decreti di riconoscimento di efficacia di nuovi mezzi e sistemi di sicurezza ex art. 395 dello stesso D.P.R. 547/55, che rimane il solo strumento disponibile per sopperire all'avvenuta cristallizzazione della normativa antinfortunistica.

Tale attività viene espletata in seno alla ricostituita Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro prevista dall'art. 393 del 547/55 a cui partecipano le amministrazioni interessate

nonchè le parti sociali.

Il Ministero del lavoro continua altresì a partecipare, con propri concreti contributi, alle attività internazionali promosse dall' O.I.L. in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro, nonchè, in sede comunitaria, ai lavori degli appositi gruppi "affari sociali" ed "eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi", presso la Commissione ed il Consiglio, per la discussione delle proposte di direttive comunitarie, ed infine, in sede nazionale, contribuisce alla predisposizione dei provvedimenti per il recepimento di dette direttive.

A tale proposito è bene ricordare che la presenza del Ministero del lavoro in sede internazionale è coerente con i sistemi in atto in tutti i paesi dell'Occidente che, a differenza di quelli dell'Est, privilegiano, nell'ambito della prevenzione infortuni, l'approccio lavoristico, oltre che tecnico, rispetto a quello sanitario, come può desumersi dall'allegato volume dell'O.I.L. relativo ad una "analisi comparativa dei rapporti delle missioni tripartite di valutazione dell'efficacia dei sistemi di ispezione del lavoro in sette Paesi dell'Europa occidentale", tra cui l'Italia (All. 4). La stessa convenzione O.I.L. n. 81 del 1947 sull'ispezione del lavoro (all. 5), ratificata con legge 2.8.1952 n. 1305, accoglie la medesima impostazione che individua nel Ministero del lavoro l'autorità di riferimento e di coordinamento.

Infine il Ministero del lavoro ha continuato a svolgere i

suoi compiti di direzione, vigilanza e controllo, in ordine alle funzioni tutt'ora attribuite all'ispettorato del lavoro nel campo della sicurezza e dell'igiene.

Non si tratta di funzioni di poco conto ma di grande rilievo, com'è facilmente intuibile dall'esame delle attività tutt'ora svolte di cui di seguito vengono indicate le più significative.

A) Vigilanza per la prevenzione degli infortuni presso gli impianti delle FF.SS.

Legge 833/78 art. 6 punto z

La stessa normativa che istituisce il servizio sanitario nazionale riserva allo stato le funzioni amministrative inerenti i servizi dell'Ente Ferrovie dello Stato relative all'accertamento tecnico sanitario delle condizioni del personale dipendente.

Pertanto in conformità alla legge 26 aprile 1974 n. 191 e al D.M. 4.2.1980, l'ispettorato del lavoro, congiuntamente al personale tecnico delle FF.SS. svolge una continua assidua azione di vigilanza presso gli impianti delle FF.SS., e presso le imprese appaltatrici che lavorano in tale ambito.

Nel 1987 la vigilanza congiunta con funzionari dell'Ente Ferrovie dello Stato ha dato i risultati seguenti:

- Ispezioni effettuate in impianti delle FF.SS. n. 352

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- " " " ambito ferroviario	" 218
- Prescrizioni rilasciate	" 3731
- Rapporti dell'autorità giudiziaria e contravvenzioni elevate	" 242

B) Vigilanza in materia di protezione sanitaria dei lavoratori in tutte le attività comportanti rischi da radiazioni ionizzanti

Legge 833/78 art. 23 U.C.

La citata legge 833/78 conserva alla competenza dello Stato e, per esso, all'ispettorato del lavoro, le funzioni concernenti la protezione sanitaria dei lavoratori (capo ottavo del D.P.R. 185/64) in tutte le attività comportanti rischi da radiazioni ionizzanti, con la sola eccezione del settore minerario (ricerca e coltivazione di minerale radioattivo), di competenza del distretto minerario.

La vigilanza sull'osservanza delle norme prevenzionali in materia riveste particolare delicatezza per gli innumerevoli impieghi dell'energia nucleare e, quindi, per i connessi rischi di radiazioni ionizzanti per i lavoratori, nel campo medico (a scopo diagnostico e/o terapeutico), industriale (impianti di sterilizzazione, controlli non distruttivi, rilevatori d'incendio, reattori di potenza, ecc.), commerciale (di sostanze radioattive).

Non appare superfluo sottolineare che nella materia sono

sorti nel passato conflitti, tra le sfere di competenza regionali e statali, sulla titolarità della vigilanza di che trattasi.

Il Consiglio di Stato, interessato in materia dal Ministero del Lavoro, sentiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento affari regionali, il Ministero degli Interni ed il Ministero della Sanità, su conforme avviso di detti organismi, in data 5 dicembre 1984, ha espresso il parere che, nell'ambito specifico della tutela dei lavoratori dai pericoli di radiazioni ionizzanti ai quali possono trovarsi esposti nei luoghi di lavoro, restano invariati i compiti di controllo affidati all'ispettorato del lavoro dal D.P.R. n. 185/64 (All. 6).

Nel 1987 sono stati effettuati n. 6.926 accertamenti in materia di igiene del lavoro, prevalentemente nel campo delle radiazioni ionizzanti, che hanno prodotto n. 3.210 provvedimenti (contravvenzioni, denunce e rapporti trasmessi alla autorità giudiziaria dagli ispettorati del lavoro).

C) Funzioni di Polizia Giudiziaria in materia di sicurezza del lavoro.

Gli Ispettori del Lavoro, pur non esercitando più le funzioni di vigilanza di iniziativa sull'osservanza delle norme in materia di sicurezza del lavoro, con le eccezioni descritte ai punti precedenti, hanno, peraltro, continuato

ad effettuare interventi in materia, in quanto ufficiali di Polizia Giudiziaria ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 520/55.

Ciò in quanto la maggior parte della magistratura, ha ritenuto doversi rivolgere, come per il passato, all'ispettorato del lavoro per lo svolgimento delle inchieste sugli infortuni verificatisi nei luoghi di lavoro.

D'altra parte, il Consiglio di Stato interessato dal Ministero del Lavoro, ha espresso il parere, in data 4.3.1982, che gli ispettori del lavoro permangono nella loro qualifica di Polizia Giudiziaria anche nella materia in discussione, ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. 616 1987 (All. 7).

Si tratta di una attività costante, impegnativa, specie, ma non solo, nel centro - sud, che gli ispettori del lavoro, attesa la prevalente vocazione prevenzionale della loro cultura professionale, cercano spesso di non ridurre ai soli aspetti repressivi, utilizzando il noto potere dovere incombente sugli Ufficiali di Polizia Giudiziaria, acchè i reati scoperti non vengano portati a conseguenze ulteriori (art. 219 C.P.P.).

Nel 1987 la vigilanza effettuata dall'ispettorato del lavoro nelle materie tecniche ha dato i risultati seguenti:

- inchieste infortuni pretorili ed
in materia di prevenzione infortuni n 10.878
- collaudi verifiche ascensori e
montacarichi, ponteggi sospesi e
motorizzati, elevatori trasferibili n 12.352

I suddetti accertamenti hanno comportato l'emanazione di n. 16.822 provvedimenti quali contravvenzioni, denunce e rapporti trasmessi all'autorità giudiziaria dall'ispettorato del lavoro.

D) Vigilanza sulle norme di tutela fisica indiretta

(Tutela delle condizioni di lavoro)

L'ispettorato del lavoro ha naturalmente continuato ad effettuare l'azione di vigilanza istituzionale, in particolare quella che lo vede impegnato nella lotta al fenomeno del lavoro nero, che significa anche lotta per la sicurezza del lavoro.

Questo tipo di attività abusiva ha già, in se, costituzionalmente, una componente fisiologica del determinismo infortunistico, laddove il rapporto di lavoro viene concepito come qualcosa che deve formarsi e svolgersi al di fuori delle regole dettate dalla legge, comprese quelle in materia di sicurezza.

Ma le infrazioni, che hanno inizio a monte eludendo la normativa sul collocamento, coinvolgono spesso le leggi sul divieto della fornitura della manodopera, e sulla disciplina dell'impiego della manodopera negli appalti di opere e servizi, sull'orario di lavoro, sui riposi domenicali e settimanali, sulla tutela dei fanciulli e degli adolescenti, e così via.

Tutte norme che, sia pure sul piano indiretto, concorrono

certamente a creare condizioni di lavoro favorevole ad una corretta applicazione delle cautele antinfortunistiche.

La vigilanza su tali norme, come su quelle concernenti gli obblighi contributivi, comporta annualmente circa 200.000 accessi ispettivi, caratterizzati da una metodica ormai in atto da molti anni, che prevede l'assunzione di specifiche dichiarazioni dei lavoratori e delle OO.SS. aziendali, circa l'osservanza degli istituti protettivi in materia di orari di lavoro, riposi settimanali, appalti, tutela dei fanciulli ed adolescenti ed apprendistato.

Da tutto quanto sopra, appare un quadro complessivo che impone l'esigenza di un riflessione sulle attuali strutture che operano in materia di sicurezza ed igiene del lavoro.

Non è lontana la data - 1992 in cui cadranno le ultime barriere tra gli Stati che compongono la C.E.E., per cui più che mai sarà necessario accostarsi al massimo al modello prevalente, in atto presso gli altri Paesi della Comunità, elevando il più possibile lo zoccolo di protezione minima per la globalità dei Paesi membri.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO DELLE CONTRAVVENZIONI DENUNCE E RAPPORTI TRASMESSI ALL'A.G. DAGLI ISPETTORATI DEL LAVORO (suddivisi per istituti della legislazione) anno 1987	TOTALE NAZIONALE PER ISTITUTO
Norme Ispettorato lavoro	1.694
Collocamento in generale (dal 18.3.1987	10.052
Collocamento obbligatorio	1.595
Collocamento in agricoltura (dal 18.3.1987)	5.990
Libretto lavoro	12.982
Statuto lavoratori	20
Contratti collettivi	2.690
Disciplina contratti a termine	6
Disciplina appalti	388
Disciplina lavoro domicilio	546
Parità uomo-donna	26
Orario lavoro	4.723
Riposo settimanale e festività	1.931
Apprendistato	5.177
Lavoro fanciulli-adolescenti	5.319
Lavoratrici madri	151
Prospetto paga	13.497
Prevenzione infortuni	16.822

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Igiene del lavoro e radiazioni ionizzanti	3.210
V a r i	2.072
Denunce (art. 640 c.p.)	1.389
Assicurazioni infortuni e Malattie professionali	1.223

TOTALE GENERALE	91.503

* * * * *

A conclusione si ritiene che la situazione sia ormai tale da non consentire ulteriori dilazioni alla emanazione di un provvedimento legislativo che, senza sconvolgere l'attuale quadro istituzionale fissato dalla legge di riforma sanitaria, riattribuisca agli Ispettorati del lavoro la piena competenza in materia di sicurezza del lavoro, nonché un ruolo di coordinamento a livello locale tra i vari organismi di prevenzione.

Tale soluzione è coerente con quanto auspicato dalla relazione presentata a suo tempo alla Camera dei Deputati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su conforme parere della Commissione di studio "Cassese" e, più recentemente, con il documento approvato dalla XI Commissione permanente del Senato, a conclusione

dell'indagine conoscitiva svolta a seguito dei noti fatti di Ravenna.

Questo consentirebbe non solo un potenziamento indispensabile del sistema di coordinamento e di vigilanza, ma anche una utilizzazione adeguata di professionalità, strutture ed esperienze possedute dagli Ispettorati del lavoro, ai quali del resto si fa abitualmente ricorso nei momenti di emergenza, e oltretutto senza aggravio per il bilancio dello Stato.

S.N.O.P.



SOCIETA NAZIONALE
OPERATORI DELLA PREVENZIONE
NEGLI AMBIENTI DI LAVORO

**SERVIZI TERRITORIALI DI PREVENZIONE NEI LUOGHI DI LAVORO :
un obiettivo ancora poco attuato della Riforma Sanitaria.**

**Appunti per la Commissione Senatoriale d'indagine sulle
condizioni di lavoro nelle aziende**

a cura della Presidenza SNOP

maggio 1989

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'obiettivo meno realizzato della Riforma Sanitaria, almeno dal punto di vista degli adempimenti che lo Stato italiano - in tutte le sue articolazioni - doveva assumere in ottemperanza alla 833, è sicuramente il riequilibrio dell'assetto precedente al 1978, improntato pressochè completamente all'assistenza ed alla cura.

Ancora oggi, a distanza di 10 anni dalla 833, questo riequilibrio all'interno del trinomio **prevenzione, cura e riabilitazione** non può certo definirsi realizzato ed anzi molti segnali inducono al pessimismo per il prossimo futuro. In questi anni le inadempienze del governo, sia al centro sia alla periferia, cui hanno fatto da contraltare una diminuita attenzione e sensibilità delle forze sociali e culturali - se non nell'ultimo periodo - hanno ritardato il decollo di un sistema sanitario che tendesse gradualmente alla tutela della salute e della sicurezza della popolazione, dei cittadini e dei lavoratori, fondata non solo sulla riparazione dei danni ma anche e sempre più sulla prevenzione primaria dei rischi.

I presupposti della riforma prevedevano del resto profonde modificazioni non solo strutturali ma anche di culture, di conoscenze, di comportamenti a tutti i livelli, ivi compresa la trasformazione dell'"offerta" del Servizio Sanitario Nazionale rispetto ai cambiamenti della domanda, cioè delle necessità, dei bisogni, espressi ed inespressi, della gente: questo processo di radicale trasformazione, dopo i fermenti dei movimentati anni 70, si è indubbiamente in gran parte arrestato.

Sappiamo invece che il varo della 833 ha coinciso con l'esaurimento di una stagione di fermento politico e sociale cedendo il passo ad un periodo di profonda modificazione dei rapporti sociali. Cosicchè la vicenda sindacale ha assunto una direzione del tutto diversa da quella seguita fino al 1978. Il clima politico e culturale del Paese ha subito un brusco e rilevante cambiamento. Ai valori della solidarietà si sono spesso sostituiti quelli dell'individualità.

L'epoca della profonda e rapida ristrutturazione delle aziende anche attraverso l'introduzione di nuove tecnologie ne ha sconvolto i rapporti di forza all'interno, ponendo il problema occupazione quale primo obiettivo del movimento dei lavoratori.

Occorre ricordare che la 833 individuava, in relazione alla prevenzione nei luoghi di lavoro, un ambizioso ed originale modello organizzativo basato sui seguenti presupposti:

- a) un forte **decentramento attraverso la costituzione di una rete capillare di servizi** di igiene e medicina del lavoro in tutte le USL;
- b) una **gestione unitaria, integrata ed interdisciplinare delle attività principali** - sanitaria, ambientale, di sicurezza - prima organizzate rispettivamente in enti ed organismi separati ed articolati verticalmente; una gestione che fosse basata su un sistema informativo comune sui rischi legati alle imprese, su una programmazione degli interventi legati alla conoscenza delle priorità.
In tale contesto l'attività di vigilanza, legata allo svolgimento dei compiti precedentemente affidati all'Ispettorato del Lavoro, viene configurata non come funzione separata, quasi finalità a sè stante, bensì come ulteriore strumento di "lettura", interpretazione e soluzione dei problemi riscontrati, non dissociata da tutti gli atti amministrativi complessivamente attinenti l'intervento di prevenzione;
- c) lo svolgimento dell'attività attraverso una **metodologia operativa che favorisca la partecipazione** delle forze sociali ed in primo luogo dei lavoratori. Ciò presuppone ovviamente lo sviluppo di una capacità di programmazione delle attività e degli interventi sulla base di precise priorità alla cui individuazione concorrano gli organi istituzionali preposti e le stesse forze sociali.

Sui ritardi, sulle carenze nel settore della prevenzione hanno pesato soprattutto:

* **il mancato svolgimento di un ruolo di coordinamento, indirizzo e programmazione del Ministero della Sanità**

* **l'inadeguato impegno di molte Regioni**

Il mancato svolgimento di un ruolo di coordinamento, indirizzo e programmazione del Ministero della Sanità

Il ruolo di indirizzo e coordinamento centrale svolto dal Ministero del Lavoro è stato demandato dalla 833 al Ministero della Sanità, che avrebbe dovuto organizzarsi per esercitarlo nelle forme efficaci richieste dal nuovo assetto. Di tale ruolo, anche dopo il riordino con la creazione di nuove Direzioni generali e divisioni, il Ministero continua sostanzialmente a disinteressarsi, salvo le eccezioni relative alla vicenda della aziende a rischio di incidente rilevante.

Esempio clamoroso: il mancato varo del Piano Sanitario Nazionale, che contenesse il piano nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, con definizione delle necessarie risorse e previsione del controllo e della verifica sul raggiungimento degli obiettivi fissati.

Il Piano recentemente presentato dal Ministero della Sanità compie addirittura notevoli passi indietro, ed una brusca inversione di tendenza, rispetto alle precedenti stesure non approvate ed allo stesso unico provvedimento legislativo del 1985 (n.595, "Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88), non prevedendo più tra gli obiettivi prioritari la prevenzione nei luoghi di lavoro nè quella delle conseguenze delle attività lavorative sull'ambiente di vita: tali attività vengono così lasciate alla totale responsabilità delle amministrazioni locali, in un regime di gestione "ordinaria".

Crediamo sia giusto ripetere ancora una volta la nostra convinzione che senza specifici obiettivi, senza concreti impegni programmatici, senza la destinazione delle necessarie risorse è impensabile che si possano recuperare i ritardi e le inadempienze di questo decennio e che si cominci a realizzare oggi ciò che si doveva fare - e non si è adeguatamente fatto - fin dal 1979.

La prevenzione non può non essere considerata come un investimento a medio e lungo periodo, ed è impensabile che si possano ottenere risultati generali se su questo settore non si pianifica e non si concretizza un ragionevole investimento iniziale in termini di strutture, personale e mezzi.

Pianificare significa anche mettersi nelle condizioni di **verificare** l'avvenuto perseguimento degli obiettivi, l'utilizzo delle risorse attribuite, adottando conseguentemente le misure necessarie per far fronte ai problemi individuati: il Ministero competente non ha finora attivato significative strategie programmatiche ed analogamente non ha realizzato finora alcuna verifica sostanziale dell'esperienza, dei risultati di questi 10 anni di applicazione (?) della riforma sanitaria.

La Commissione Affari Sociali della Camera e attualmente questa Commissione Senatoriale d'indagine si sono occupate nel recente periodo di questi problemi: ebbene, è ovvio affermare che tali Commissioni, nell'espletamento dei loro importanti e delicati accertamenti, si sarebbero sicuramente trovate in minori difficoltà ed avrebbero potuto sviluppare maggiormente altri aspetti delle questioni se i dati, le informazioni, i risultati dell'attività istituzionale in questo settore fossero stati finora opportunamente e periodicamente verificati, memorizzati e comunicati dal governo centrale della Sanità.

Per esemplificare a proposito di standards, sappiamo ad esempio che il Ministero ha emanato un decreto per individuare quelli per i presidi ospedalieri, ma non è stata evidentemente avvertita l'esigenza di assumere analoghi provvedimenti per i Servizi territoriali di prevenzione.

Va segnalata come ulteriore problema "penalizzante" la mancanza di iniziative congruenti per ciò che riguarda il varo del **Testo unico riguardante la normativa d'igiene e sicurezza sul lavoro**: è mancata così quell'opera di adeguamento della legislazione degli anni '50, necessaria per una più efficace tutela dei lavoratori ma anche per l'armonizzazione con le legislazioni dei Paesi comunitari.

La stessa recente attività del Ministero dell'Ambiente ed il recepimento di alcune Direttive CEE, infine, non sembrano andare nella direzione dell'organizzazione territoriale e decentrata delle attività di prevenzione e controllo ambientale ma anzi spesso nel senso di una diretta gestione centralizzata dei problemi più complessi (basti pensare alla vicenda dei rischi di incidenti rilevanti).

L'inadeguato impegno di molte Regioni

Il livello di autonomia decisionale di molte Regioni era senz'altro sufficiente per attivare ben di più i servizi ed i presidi di prevenzione. Ciò anche dal punto di vista finanziario, attraverso l'utilizzazione puntuale dei fondi a destinazione vincolata ed altre risorse dei fondi regionali. Il fatto che alcune Regioni abbiano percorso, e con successo, questa strada dimostra che la possibilità esisteva: ma occorre una precisa volontà politica che è spesso mancata.

La dimostrazione di tale carente sensibilità è del resto rilevabile dall'estrema esiguità del personale che le diverse Regioni, nell'ambito del proprio apparato, utilizzano per le delicate attività di coordinamento ed indirizzo nel settore: si possono infatti calcolare in circa 50-60 le unità di personale complessivamente preposte nelle diverse regioni a seguire i problemi del settore.

Al tempo stesso, non è poco significativo che circa la metà delle Regioni non abbia ancora adottato un Piano Sanitario Regionale che, pur in carenza di indicazioni nazionali, indirizzasse e pianificasse localmente le attività.

A livello locale comunque si è chiaramente riflesso il clima negativo generale.

L'attenzione di una classe politica nel complesso poco incline a cogliere i messaggi nuovi della 833 si è tutta concentrata sulla necessità di garantire una accettabile gestione delle attività sanitarie tradizionali, a partire dalle problematiche assistenziali ed ospedaliere in primo luogo.

Occorre inoltre considerare il sostanziale distacco della gestione dei problemi sanitari, e di quelli della prevenzione in particolare, dalla diretta influenza degli organi comunali, fatto che ha dissolto e vanificato l'impegno e la passione democratica che gli stessi avevano saputo esprimere prima del 1978, proprio su alcuni degli aspetti poi esplicitati nella 833, attraverso il movimento dei consorzi socio-sanitari.

Tale considerazione conduce tra l'altro all'esigenza di apportare qualche aggiustamento all'impianto istituzionale della 833 nel senso di un maggiore legame fra i poteri comunali e la concreta gestione sanitaria.

Eppure, nonostante tutto, pur con forze complessivamente largamente insufficienti, in un contesto istituzionale sostanzialmente noncurante che ha continuato a far mancare segni precisi d'impegno e di attenzione, in situazioni locali spesso di degenerazione applicativa dei principi democratici e partecipativi della riforma, i Servizi di prevenzione, dove sono stati realizzati e dotati dei mezzi minimi indispensabili per operare, hanno condotto esperienze e fornito risultati di rilevante valore, in termini di qualità e quantità d'interventi.

In primo luogo l'integrazione di funzioni e compiti prima frammentati in diverse strutture ed enti, inoltre l'aderenza al territorio (non solo fisica ovviamente quanto culturale e conoscitiva), infine il perseguimento, il mantenimento - nonostante tutto e pur con le trasformazioni e le difficoltà imposte dal tempo e dalle modificazioni sociali - del rapporto tra l'esperienza dei tecnici e quella dei lavoratori hanno caratterizzato e permesso di sedimentare in questo decennio, in larga parte del paese, una presenza ed un **contributo in termini di prevenzione reale che certamente non è neppure confrontabile con il passato pre-riforma.** Tale affermazione non va evidentemente intesa come assurdamente superba nè come malevolmente penalizzante nei confronti di precedenti esperienze: il problema non è tanto un confronto tra singole professionalità o capacità bensì tra differenti concezioni dell'intervento istituzionale in materia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, tra visioni radicalmente diverse dei concetti di prevenzione, a partire dalla linea netta di demarcazione tra passato e presente/futuro rappresentata dalla 833 e dai principi innovativi della stessa.

Partendo dalla riflessione sulle esperienze compiute in questi anni, è stata tra l'altro gradualmente approfondita tra gli operatori l'elaborazione delle linee fondamentali dell'intervento di prevenzione territoriale, un **modello operativo d'intervento** basato su due elementi costitutivi fondamentali, il sistema informativo e la programmazione: un **modello tridimensionale** d'intervento nel quale si collocano molteplici attività e funzioni, tra le quali sinteticamente spiccano gli **interventi diretti di prevenzione** (preferibilmente per comparto produttivo), la **diffusione delle informazioni, delle conoscenze, dei dati acquisiti, la valutazione di progetti** (di impianti, di insediamenti lavorativi, di zone territoriali), le **attività di pertinenza sanitaria** (sorveglianza sanitaria - comprendente il coordinamento e controllo degli accertamenti periodici -, valutazione clinico-tossicologica dei rischi, valutazione epidemiologica dei danni).

Per quanto concerne i due cardini fondamentali del modello d'intervento, va ricordato che il **sistema informativo e la programmazione** devono essere inseriti nell'auspicabile sviluppo del sistema informativo sanitario nazionale e nella programmazione/pianificazione nazionale.

La questione dei flussi informativi è tuttora assai intricata e confusa, spesso irrisolta per la scarsa apertura e reciprocità, per la mancanza di collegamenti informativi tra i diversi soggetti coinvolti (non solo a livello istituzionale): basti fare l'esempio della difficoltà di flussi informativi tra l'I.N.A.I.L. e le varie articolazioni del Servizio Sanitario Nazionale.

Non è oggi certamente utopistico comunque porsi l'obiettivo di uno **standard di sistema informativo** per i Servizi di prevenzione lavorativa ed ambientale, ed in questo senso già nel prossimo Seminario Nazionale "Produzione, Lavoro, Ambiente" (Parma, 8/6/'89) la SNOP presenterà alcune linee fondamentali dei principali elementi di base di un sistema informativo automatizzato per i Servizi territoriali di Prevenzione.

Il Seminario di Parma sarà dedicato in particolare all'approfondimento di quello che oggi la SNOP considera un tema centrale: la possibilità di graduali integrazioni culturali, scientifiche, metodologiche ed operative di tutte le attività di prevenzione, interne ed esterne ai luoghi di lavoro, partendo dalla consapevolezza che i Servizi territoriali rappresentino un indispensabile **osservatorio sia sui problemi lavorativi sia su quelli ambientali**. L'obiettivo è evidentemente un modello (ed una pratica) di prevenzione che non sia limitato strettamente ai (e dai) confini dei luoghi di lavoro ma che permetta approcci unitari, integrati a problemi che, pur con indubbe specificità, hanno spesso un'unica matrice e sui quali si devono trovare soluzioni armoniose ed intrecciate.

I gruppi di lavoro che la nostra associazione ha da tempo attivato su moltissimi temi, dall'agricoltura all'amianto, dall'edilizia ai lapidei, dal settore della concia a quello tessile, dall'artigianato alla siderurgia, e molti altri ancora, danno la misura, per il livello dei contenuti, dei risultati e delle proposte, di quanto si sia fatto in questi anni in termini di esperienze.

Ma anche i dati raccolti dalla SNOP sulle attività svolte dai Servizi, in gran parte derivanti dalle Regioni con maggior presenza di strutture e personale (in particolare Lombardia ed Emilia-Romagna), evidenziano -nonostante tutto- un significativo volume di attività, che attesta quanti e quali potrebbero essere, in tutto il Paese, i risultati in caso di diffusa e soddisfacente istituzione dei Servizi e dei Presidi territoriali.

A titolo puramente esemplificativo riportiamo nel seguito dati numerici concernenti alcune delle principali attività espletate nel 1987 nelle zone d'Italia dove, pur con difficoltà, lacune e non diffusamente, esistono Servizi e strutture di USL operanti nel settore della prevenzione e vigilanza nei luoghi di lavoro.

Attività espletate nel 1987 nel Centro-Nord
(dati relativi a circa il 90% dei servizi esistenti)

- * sono stati effettuati più di 46.000 interventi in aziende interessando più di 500.000 lavoratori
- * sono state eseguite quasi 5.000 indagini ambientali
circa 6.400 inchieste su infortuni
- * sono stati valutati circa 27.000 nuovi insediamenti
produttivi
- * sono stati coordinati accertamenti sanitari periodici
per circa 185.000 lavoratori
- * quasi 200.000 lavoratori sono stati sottoposti ad
accertamenti sanitari direttamente dai Servizi

La questione dei dati sui Servizi di prevenzione nei luoghi di lavoro.

Non è questo un argomento di facile trattazione perchè la mancanza di un Ufficio Ministeriale e di molti Uffici Regionali, la carenza di standards di riferimento, hanno comportato non solo una disomogeneità a livello delle varie Regioni ma anche la mancanza di un censimento completo, aggiornato sia sulle risorse umane e strumentali che sulle attività svolte.

Le informazioni attualmente disponibili si possono ricavare da tre "censimenti". Uno effettuato dalle Regioni nella seconda metà del 1984, in occasione della prima Conferenza del Consiglio Sanitario Nazionale sulla prevenzione nei luoghi di lavoro svoltasi a Torino il 30/11/1984.

Un secondo censimento è stato effettuato dall'ISPESL (a ciò espressamente incaricato dal Ministero della Sanità) i cui dati si riferiscono al 31/1/88.

Il terzo è quello effettuato dalla nostra Associazione nell'88 (i cui dati si riferiscono al 31/12/87).

Anche se i risultati di queste iniziative non sono compatibili per riferimenti a epoche diverse, incompletezza di informazioni, difformità di voci di riferimento, comunque le conclusioni di tutti questi censimenti sono assolutamente concordi.

Pur con le grandi difficoltà interpretative segnalate i dati forniscono varie indicazioni significative.

Una prima indicazione è che realisticamente il numero globale di operatori dei Servizi territoriali di igiene e medicina del lavoro operanti a tempo pieno nei servizi è attorno alle (presumibilmente non raggiunge le) **3000 unità**, non considerando per ora gli operatori dei Presidi Multizonali di Prevenzione. Tale numero si può dedurre stimando adeguatamente i dati del nostro censimento sulla scorta di un "controllo" in alcune regioni.

Una seconda considerazione è che la grande maggioranza degli operatori è concentrata nelle regioni del centro-nord. Ciò potrebbe in linea di principio non destare eccessivo scandalo considerata la caratteristica dello sviluppo economico del paese: ma pur in presenza di un minore sviluppo economico, nel mezzogiorno il numero degli operatori è talmente basso da risultare del tutto irrisorio.

Altre importanti indicazioni: nella maggior parte delle regioni possiamo approssimativamente affermare che a fronte del 30% di medici del lavoro e di tecnici diplomati rispetto al fabbisogno stimato, i tecnici laureati, figure essenziali, non raggiungono il 10% del fabbisogno.

Il nostro censimento ha evidenziato una serie di altre carenze operative e strumentali, sintetizzate negli Atti del Convegno Operazione Prevenzione (Roma, ottobre 1988) nel corso del quale sono appunto stati presentati i risultati della ricognizione.

Nel seguito riportiamo alcuni approfondimenti, anche per alcune Regioni significative, dei dati relativi alla presenza di personale nei Servizi della USL (tab. 1 - 5).

La questione degli infortuni e delle malattie professionali.

In questi mesi, dopo le tragedie di Ravenna e di Genova (ed altre ancora, purtroppo), abbiamo assistito ad un rinnovato interesse alla questione degli infortuni e delle malattie professionali.

In quest'ultimo periodo, la segnalazione da parte dell'INAIL dei dati nazionali relativi al 1988, con l'aumento degli infortuni mortali e delle denunce di malattia professionale, ha fatto riesplodere (giustamente) l'attenzione generale delle forze politiche, sociali e scientifiche.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CENTRO NORD - Personale per qualifiche

Qualifiche	Operante solo nelle strutt. operative di T.S.L.L.	Operante anche in altre strut_ ture operative	Totale grezzo	Totale ** normaliz.
Medici *	408	209	617	454.28
Tecnici laureati	151	29	180	162.15
Tecnici diplomati	599	160	759	663.34
Altri	603	180	783	653.29
Person. Convvenz.	0	0	249	0
Totali	1.761	578	2.588	1.933.06

* Sono considerati: sia i medici a "tempo libero" che quelli a "tempo determinato"

** Per totale normalizzato si intende il personale operante in termini di tempo pieno.

Al personale del Centro-Nord si segnala l'aggiunta di n. 255 unità di personale operante nelle regioni del Sud del Paese.

Nelle pagine seguenti alcuni esempi da regioni significative.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione Piemonte

	Presenti (normalizzati)		previsti	
			PSR	differenze
Medici del lavoro	81	(36)	149	- 113
Tecnici laureati	19	(17)	153	- 136
Tecnici diplomati	135	(101)	345	- 235
Altro personale	103	(71)	256	-

Per il Piemonte, dove è dilagante il fenomeno dell'utilizzo del personale per molte funzioni tra cui il campo della prevenzione nei luoghi di lavoro, i dati si sono espressi in termini di personale "normalizzato" considerando ad esempio 3 persone che dedicano 12 ore settimanali uguali a 1 operatore a tempo pieno.

Regione Lombardia (dati 1987)

	presenti	previsti dal PSR	differenze
Medici del lavoro	149	375	- 221
Tecnici laureati	19	240	- 221
Tecnici diplomati	138	375	- 237
Personale infermieristico	74	240	- 166

Regione Liguria (dati 1987)

	presenti	proposta SNOB	differenze
Personale medico e tecnico	69	292	- 197
Personale amministrativo	26		

Negli ultimi mesi '88 e primi mesi '89 sono stati assegnati nelle 20 USL liguri a questo settore circa 50 nuovi operatori.

Nel 1989 è stato approvato il primo Piano Sanitario Regionale, che, istituendo il Servizio d'Igiene dell'ambiente, igiene e sicurezza negli ambienti di lavoro, demanda ad una specifica legge (entro 6 mesi) l'individuazione dei parametri di personale.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Friuli Venezia Giulia (dati '87)

	presenti (T. parziale) T. pieno	previsti (PSR '88)	differenza
Medici del lavoro	10 (7)	22	- 12
Tecnici laureati	6	12	- 6
Tecnici diplomati	14	27	- 13
Personale infermieristico	15	19	- 4
Personale amministrativo	-	7	- 7

Regione Veneto (dati 1987)

	presenti	previsti dal PSR del 1984-86	differenze
medici del lavoro	66	101	- 35
tecnici laureati	20	62	- 42
tecnici diplomati	83	124	- 41
personale infermieristico	34	124	- 41
personale amministrativo	18	non previsti	

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione Emilia Romagna (dati 1987)

	presenti	standard 2° PSR	differenze
Medici del lavoro	75	113	- 38
Tecnici laureati	45	121	- 76
Tecnici diplomati	114	264	- 150
Personale infermieristico	88	113	- 25
Personale amministrativo	36	93	- 56
Altri	12	-	+ 12

} +41*
} + 41 *

* i 41 sono le figure laureate responsabili di servizio da aggiungere allo standard.

Regione Toscana

	presenti 1987	1988	standard PSR	differenze
Medici del lavoro	78	122	163 } 173	- 10
Medici convenzionati	60	41		
Tecnici laureati	27	44	51	- 7
Tecnici diplomati	144	211	233	- 22
Personale infermieristico	68	73	non previsti	-
Personale amministrativo	48	53	non previsti	-

Dai dati di questa Regione possiamo dedurre che con l'88 siamo praticamente allo standard fissato dal 1° Piano Sanitario Regionale '83-'86. In questa regione come per l'Emilia sono stati istituiti i servizi autonomi e si è dato corso a concorsi per figure di responsabile.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione Lazio (dati 1987)

	personale (normalizzato)		standard PSR	differenza
Medici del lavoro	76	(49)	124	- 75
Tecnici laureati	8	8	71	- 63
Tecnici diplomati	97	(80)	181	- 100
Personale infermieristico	34	34	124	- 90
Personale amministrativo	43	43	102	- 59

Su 59 USL del Lazio non vi sono operatori in 17 USL.

Anche nel caso del Lazio abbiamo usato i dati "normalizzati" perchè per alcune figure soprattutto medici del lavoro, molti operatori svolgono più funzioni.

Regione Puglia (dati 1987)

medici del lavoro	24
tecnici laureati	4
tecnici diplomati	10
personale infermieristico	8
personale amministrativo	5

personale presente nei 18 servizi territoriali (su 55 USL non vi sono praticamente operatori in 35 servizi).

Va detto intanto che i dati sugli infortuni e quelli sulle malattie professionali non possono essere analizzati efficacemente nel loro insieme; vanno invece brevemente affermate alcune distinzioni:

L'aumento delle malattie professionali è un portato proprio dell'azione di maggiore vigilanza dei servizi territoriali di prevenzione delle USL nel campo del controllo e coordinamento degli accertamenti sanitari mirati e di legge effettuati dalle imprese.

L'enorme evasione alle leggi riguardanti la sorveglianza sanitaria mirata, diffusa nelle grandi e piccole imprese e in tutti i comparti produttivi, dall'edilizia all'agricoltura, dalla siderurgia alla chimica, che abbiamo riscontrato e stiamo tuttora riscontrando nel nostro quotidiano lavoro, impone una grande e continua attenzione alla qualità degli accertamenti sanitari, alla correttezza degli obblighi deontologici (referto, denuncia..).

E' quindi presumibile che assisteremo nel futuro ad un ulteriore aumento delle denunce di malattie professionali non solo e non tanto perchè oggi le condizioni di lavoro siano improvvisamente peggiorate (ricordiamo che le malattie professionali hanno generalmente un andamento cronicizzato e frequentemente emergono in età pensionabile) ma perchè si stanno scoprendo molti casi di tumori professionali mai attribuiti, di alterazioni respiratorie o sordità mai diagnosticate, perchè mai indagate con esami specifici. Per tacere delle "nuove patologie" emergenti dalla chimicizzazione dell'agricoltura, dalle nuove tecnologie (il disagio psichico nel lavoro nelle camere bianche nell'industria microelettronica, la stanchezza visiva nel lavoro continuo ai videoterminali..), dalla lettura dei dati sanitari per comparto produttivo.

Per assurdo consideriamo, in questa fase, l'aumento del numero, delle varietà e del tipo di denunce di malattia professionale un indicatore di un buon livello del nostro controllo e coordinamento degli accertamenti sanitari, delle nostre indagini sanitarie dirette su gruppi di esposti, nelle indagini di comparto.

L'effetto cioè di una ricerca attiva del molto nascosto, con il coinvolgimento di tutti i medici, non solo di quelli di aziende, ma anche di quelli di base e specialisti come peraltro possibile anche alla luce della recente sentenza della Suprema Corte (n. 179/88).

Ma va anche intensificato lo studio della produzione, di come la stessa è cambiata e sta cambiando, vanno valutati i riflessi di queste modifiche in termini di salute dei lavoratori (e dell'ambiente, ovviamente).

I rapporti tra attuale organizzazione del lavoro e salute; la complessità delle trasformazioni che stanno avvenendo nel mondo della produzione, certamente non semplificabili con il facile schematismo delle "vecchie" e "nuove" tecnologie, spesso tra l'altro coesistenti; gli intrecci tra qualità del lavoro, qualità della vita, malattia, disagio, benessere; oppure, su altri piani, il significato del concetto di multifattorialità nel determinismo degli eventi morbosi; i limiti dei tradizionali mezzi diagnostici. Questi ed altri elementi impongono la rivisitazione anche delle caratteristiche del possibile contributo degli operatori della prevenzione e dei suoi possibili sviluppi.

Con l'obiettivo di coinvolgere tutte le scienze e le esperienze che in qualche modo ed a vario titolo abbiano interesse a riflettere e studiare questi problemi, la SNOP ha proposto al mondo della scienza e della cultura, a tutte le forze sociali, un **Patto di impegno culturale**, sul quale fondare un confronto appunto di culture, di conoscenze, di esperienze, che permetta di innovare le capacità di approccio alla realtà e, per quanto ci riguarda, di migliorare in buona sostanza la qualità del contributo delle istituzioni sanitarie.

L'aumento degli infortuni mortali pur in presenza di un trend di diminuzione degli infortuni in generale ha invece ben altri significati. E' possibile che una parte di cause stia nella complessiva insufficienza in risorse umane e materiale degli organi di prevenzione e vigilanza (USL e Ispettorato del Lavoro, per le rispettive competenze) ma non è certamente corretto attribuire solo e principalmente a questi le responsabilità.

Dobbiamo riflettere, in tema di infortuni, sui risultati delle varie indagini della Commissione.

E' infatti possibile che l'altra faccia della medaglia di un Sud-Italia dove non esistono praticamente servizi pubblici territoriali di prevenzione (e dove quando vi sono, lavorano tra mille difficoltà) sia l'ingerenza "anche" di piccole e grandi piovre che sicuramente purtroppo "contano" più di pochi medici e tecnici sul campo, negli appalti, nelle imprese, nel determinare le reali condizioni di lavoro, nello sfruttamento selvaggio di minori e di lavoratori del terzo mondo.

E' interessante a questo riguardo notare le differenze di condizioni di lavoro e di controllo tra i vari poli della concia (Turbigo, S.Croce, Montecchio, Solofra) riportati all'interno degli Atti SNOP su concia, pelli e calzature, Firenze 1988.

Ma certo non solo al Sud è applicabile questa riflessione: l'esempio dell'Ortomercato di Milano è piuttosto emblematico, insieme a quelli della costruzione degli stadi per i mondiali di calcio del 1990, e a tanti altri.

E' innegabile insomma che in questi anni molte imprese anche di grandi dimensioni, come nel caso della Fiat, abbiano peggiorato le condizioni di lavoro, aumentando in alcune aree ritmi e sfruttamento di uomini e impianti.

Molti settori (tipico quello dell'edilizia o della riparazione/manutenzione delle navi) vivono in una polverizzazione di appalti e subappalti dove la precarietà prima dei rapporti e poi delle condizioni di lavoro è all'ordine del giorno.

Non va inoltre dimenticata l'importanza del già citato affievolimento dell'attenzione delle forze sindacali, "distratte" dalle grandi difficoltà dovute alla contrazione economico-produttiva, alla cassa integrazione, alla dispersione delle forze produttive, dalla dilagante precarietà dei rapporti di lavoro.

Occorre esaminare i dati degli infortuni per comparti, aree, tipo di azienda, età, cioè coinvolgere l'INAIL in un ulteriore impegno per scomporre e diffondere dati certi e in tempi ragionevolmente utili per determinare gli interventi necessari.

E' evidente ad esempio che la meccanizzazione spinta nel campo agricolo ha comportato un notevole aumento degli infortuni, così come è indubbio che i minori e gli apprendisti siano maggiormente penalizzati da un inserimento non formativo.

Occorre insomma ragionare e studiare questi fenomeni ma soprattutto occorre agire non solo con un rafforzamento degli organi e dei servizi di prevenzione e vigilanza bensì anche con una **presa di posizione civile** che non "assolva" la dilagante illegalità sulla quale purtroppo cresce talora lo sviluppo economico produttivo anche nel nostro Paese.

Se è vero che il Servizio Sanitario Nazionale, e per esso la rete di servizi e presidi diffusa in tutto il paese, è uno dei **nodi** su cui si può fondare la prevenzione ed una maggior tutela della salute, il Ministero della Sanità e le Regioni devono conseguentemente attrezzarsi per garantire che la rete delle strutture riceva indirizzi, sia pianificata, programmata coordinata - e verificata - efficacemente ed omogeneamente.

Ma è altrettanto indubbio che per risolvere problemi di così rilevante importanza, per fare **prevenzione** in un settore nel quale sono determinanti le tendenze di uno sviluppo produttivo e industriale spesso indifferente al benessere psicofisico dei singoli e della collettività, ad una maggiore presenza delle istituzioni devono corrispondere una diversa presenza, un diverso impegno, precisi atti di altri soggetti, di molti altri soggetti, a partire dalle forze politiche e sociali e dallo stesso mondo imprenditoriale.

La funzione di vigilanza

In questi anni abbiamo assistito sul problema dell'attribuzione delle (e del giudizio sulle) funzioni di vigilanza alle USL a molte perplessità provenienti soprattutto dal Ministero del Lavoro e dai suoi funzionari e da parte imprenditoriale. Questa "convergenza" non è priva di significati, prima di darne interpretazione è utile citare alcuni illuminanti passi della memoria presentata dal Pretore Cottinelli alla Commissione.

" La storia dell'applicazione delle leggi penali in tema di sicurezza e igiene è ricca di contraddizioni: per il passato ha predominato, in tema di infortuni, una giurisprudenza sostanzialmente permissiva, ispirata alla logica della fatalità; parallelamente vi è stato il radicale fallimento dell'attività di vigilanza e prevenzione da parte degli enti centrali, ENPI ed Ispettorato del Lavoro.

In estrema sintesi: fino alla metà degli anni '70 vi è stata una sistematica e tollerata evasione delle norme di prevenzione ed una scarsa, scarsissima, repressione degli infortuni. La causa prioritaria di ciò sta nella inefficacia del sistema di vigilanza e controllo: centralismo, burocratismo, scarsità degli ispettori del lavoro, abuso immotivato e illegittimo della facoltà di diffida (mero richiamo all'osservanza degli obblighi, senza denuncia al magistrato e senza successivo controllo).

Grande e indimenticabile monito dovrebbe trarsi da questa esperienza del passato per chiunque sostenga il ritorno alla centralità burocratica della vigilanza e la legittimazione della diffida alternativa al rapporto giudiziario.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'esperienza più recente, sia pur disorganica e variegata sul territorio, evidenzia da parte della magistratura il recupero di una doverosa e scrupolosa legalità; da parte delle nuove realtà costituite con la riforma sanitaria (legge 833 del 1978: ma praticamente operanti solo dal 1983) maggiore professionalità, aderenza alle realtà delle fabbriche, scrupolosità nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, prevenzione, risanamento. E' da evitare il gravissimo errore di travolgere le nuove realtà degli ispettori delle USL nel giudizio globale di inefficienza o fallimento della riforma sanitaria: là dove i nuovi uffici del lavoro delle USL non funzionano, non è per causa della stessa riforma sanitaria, ma per la sua mancata attuazione da parte delle autorità amministrative che hanno il dovere di attuarla, istituendo gli appositi servizi di prevenzione (art. 21 L.833/1978)..." (Vincenzo Cottinelli, memoria per la Commissione Senatoriale, 1989).

Dove i servizi sono stati messi nella condizione di operare, le funzioni di Polizia Giudiziaria si sono potute avvalere di:

- * un sistema e un flusso informativo sulle imprese del territorio che mirasse la programmazione degli interventi alle aziende a maggior rischio e ai comparti produttivi più diffusi;
- * indagini di valore innegabilmente superiore ed in collegamento con l'area di tutela ambientale (inquinamento, rifiuti..);
- * attenzione ai nuovi insediamenti lavorativi;
- * coordinamento degli accertamenti sanitari (dal quale emergevano malattie professionali e nuove patologie semplicemente "nascoste"), sorveglianza diretta di minori e apprendisti.

La Magistratura è sempre stata informata (a differenza dell'epoca precedente) degli esiti del lavoro dei servizi.

Molte sentenze innovative sono state basate proprio su tale lavoro (basti pensare a quelle del Pretore Guariniello sul lavoro ai videoterminali).

Le convergenze di critiche cui si accennava prima sono dovute alla questione non trascurabile che, a differenza del lavoro precedente, centralizzato ma purtroppo povero di gambe tecniche e addirittura monco nei suoi risvolti giudiziali (quindi inoffensivo), il lavoro dei servizi delle USL, pur scarsamente coordinato - per il mancato impegno del Ministero della Sanità ed anche per l'atteggiamento non collaborativo (dei funzionari) del Ministero del Lavoro - ha comportato comunque un maggior coinvolgimento anche giudiziale di imprese e lavoratori.

Sarebbe utile a questo proposito chiedere alle Preture competenti i dati comparativi quali-quantitativi sulle attività svolte nel settore.

Per quanto riguarda le funzioni attuali e future dell'Ispettorato del Lavoro si può ribadire quanto recentemente enunciato dai Pretori di Milano nella nota recentemente inviata alla Commissione.

"Sembra a noi davvero singolare che ancora oggi possa da parte di qualcuno auspicarsi un ritorno delle competenze in materia di sicurezza ed igiene del lavoro agli Ispettorati del Lavoro i cui Servizi tecnici e medici si sono nel frattempo ulteriormente ridotti in termini di uomini e mezzi.

L'Ispettorato del Lavoro invece ben potrebbe e dovrebbe ampliare la sfera degli interventi relativi alla vigilanza sul rispetto di tutte le altre norme vigenti a tutela del lavoro, settore questo nel quale nessun altro organo ha realisticamente possibilità di operare e che richiede un controllo sempre più penetrante e diffuso. In tal modo, ne siamo certi, si potrebbero recuperare e valorizzare al meglio le capacità degli Ispettorati del Lavoro, lasciando la vigilanza sul rispetto delle leggi in tema di sicurezza ed igiene del lavoro alle USL capillarmente dislocate sul territorio e maggiormente in grado di operare, così come dimostrano le esperienze fatte nelle zone ove esse hanno potuto realmente svolgere questo compito, in un quadro sistematico e programmato che tenga conto delle specificità e peculiarità delle varie realtà produttive".

In proposito crediamo sia ormai tempo di affrontare correttamente e con serietà su tutto il territorio nazionale il problema della **effettiva attuazione di questa parte fondamentale della legge di riforma sanitaria**, senza indugiare ulteriormente in ipotesi di ritorno al sistema precedente, largamente deficitario e del tutto inadeguato ad una reale, diffusa e complessiva opera di prevenzione e vigilanza nei luoghi di lavoro.

Auspichiamo che la Commissione si pronunci a favore di un effettivo e sollecito **rafforzamento della rete dei servizi territoriali di prevenzione delle USL e analogamente della rete degli Ispettorati del Lavoro**, affinché entrambe siano messe in grado di adempiere alle rispettive competenze; auspichiamo altresì che i Ministeri interessati (Sanità, Lavoro, Ambiente..) siano sollecitati a adempiere al loro ruolo di indirizzo e programmazione, fornendo quindi indicazioni relative a piani operativi comuni nelle aree o problematiche a maggiore rischio (ad esempio: edilizia, lavoro minorile, appalti).

Le condizioni per il rilancio della prevenzione.

I dati che i vari censimenti hanno evidenziato sono gravi e allarmanti; per portare tutte le USL ad uno standard adeguato di personale occorre acquisire, formare ed inserire nel lavoro circa 10.000 operatori.

Le proposte sono quindi:

- 1) **L'istituzione in tutte le USL di un Servizio di tutela della salute nei luoghi di lavoro e di un Servizio di tutela ambientale;** per queste due strutture va promossa la logica dell'intervento integrato dipartimentale, che ponga la produzione al centro dei problemi dell'ambiente di lavoro e di vita attivando un sistema informativo unitario sui rischi occupazionali e ambientali.

- 2) **Il varo nel Piano Sanitario Nazionale di uno specifico Progetto** che contenga le indicazioni per l'istituzione delle strutture di cui al punto 1 con fissazione degli standards di risorse, personale e strumenti.
Per quanto riguarda il personale ad esempio, in un territorio con un numero di addetti ad attività lavorative compreso tra 10.000 e 20.000 il Servizio dovrebbe comprendere almeno:

2-3 medici del lavoro
2-3 tecnici laureati
5-6 tecnici diplomati
2-3 assistenti sanitari o infermieri prof.
2 amministrativi

Ad ogni aumento del numero di addetti, nonchè di problematiche territoriali esistenti, dovrebbe ovviamente conseguire un opportuno potenziamento del personale e dei mezzi a disposizione (mediamente almeno 6 operatori di diversa professionalità ogni ulteriori 10.000 addetti).

La questione della strumentazione, anche se apparentemente scontata, va doverosamente affrontata visto che in un paese come il nostro in cui vi sono più centri attrezzati per trapianti cardiaci che negli U.S.A., molti servizi di prevenzione mancano di attrezzature elementari.

Non è possibile fare adeguatamente prevenzione e vigilanza in un territorio con migliaia di aziende senza:

- * un sistema informativo (possibilmente automatizzato e quindi con l'hardware ed il software necessari)
- * strumentazione igienistico-ambientale di base ed altresì strumentazione sanitaria di base
- * fotocopiatrice, macchina fotografica, automezzo, ecc.

Se nel Piano Sanitario uno degli aspetti qualificanti dovrebbe essere l'indicazione dei settori produttivi sui quali definire interventi prioritari (es.: l'edilizia, l'agricoltura, le aziende chimiche ad alto rischio), la definizione degli standards di personale e risorse con l'indicazione di finanziamenti vincolanti è oggi un elemento determinante.

- 3) **Il riordino del Ministero della Sanità** in funzione dell'assunzione effettiva di capacità programmatiche e di indirizzo, in coordinamento con le Regioni. Collegata a ciò, la messa in opera di un sistema di verifica e controllo dell'attività delle diverse Regioni, evidentemente con l'attuazione di un adeguato sistema informativo nazionale. Sarebbe inoltre assolutamente opportuna l'attivazione di una Commissione nazionale sui problemi della prevenzione nel settore, che costituisse strumento di supporto per le funzioni del Ministero della Sanità, prevedendo la partecipazione delle Regioni, degli organismi tecnico-scientifici, dei soggetti sociali interessati.
- 4) **Il rilancio delle attività dell'ISPESL** soprattutto per quanto riguarda l'elaborazione delle specifiche tecniche per macchine ed impianti nonché per l'indicazione di omogenee metodologie operative (in collaborazione con le numerose strutture periferiche che in questi anni hanno sviluppato elaborazioni in tal senso).
- 5) **La definizione per tutte le figure professionali di un piano istituzionale permanente di formazione e aggiornamento** per modificare l'attuale situazione nella quale la formazione è sostanzialmente trascurata e lasciata all'impegno "artigianale" dei singoli.

- 6) **La definizione di standard operativi omogenei sui principali aspetti, quali:**
- * sistema informativo sui rischi occupazionali e ambientali legati alle imprese
 - * sistema informativo sui dati epidemiologici legati ai rischi occupazionali e ambientali
 - * procedure per gli atti autorizzativi legati ai nuovi insediamenti lavorativi
 - * procedure per l'attività di coordinamento e controllo degli accertamenti sanitari periodici e mirati
- 7) Il varo del **Testo Unico delle leggi sulla sicurezza del lavoro** (art. 24 della 833), in accordo e nel rispetto delle disposizioni comunitarie
- 8) **L'integrazione tra attività dei servizi di prevenzione e attività dell'Ispettorato del Lavoro** almeno nei confronti dei settori produttivi e delle fasce di lavoratori a maggior rischio proprio per la precarietà dei rapporti di lavoro (minori, apprendisti, appalti, edilizia, cantieristica navale,...)
- 9) Un **piano di educazione/formazione dei lavoratori**, in collaborazione con organizzazioni sindacali, scuole professionali, organizzazioni artigiane.

SOPRALLUOGHI

**Documentazione acquisita durante
il loro svolgimento**

**(Selezione)

Anno 1: 2 GEN 1999
Prot n. 2/KCLA-5

NOTA DI C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L. DI RAVENNA
PER LA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI
DI LAVORO NELLE AZIENDE

Dalla tragedia del 13 Marzo '87, le Organizzazioni Sindacali ravennati assunsero l'impegno affinché fossero rimosse le cause che portarono alla morte dei 13 lavoratori, per riportare a controllo e a regolamentazione le norme e le condizioni di lavoro nella cantieristica e in generale e per dare diritti e dignità al lavoro in qualsiasi luogo esso si svolga.

A circa due anni da quell'evento diversi sono i risultati e i passi avanti compiuti, vogliamo citare fra i principali: il Coordinamento istituzionale degli Organi preposti alla vigilanza e sicurezza nell'ambito portuale, poi esteso per Decreto all'intera portualità nazionale; il Protocollo Sindacati e U.S.L. 35 per il potenziamento del servizio di prevenzione e l'allestimento di un presidio permanente nella zona del porto; il progetto della Regione e del Ministero della Protezione Civile per un'indagine sui grandi rischi nell'area portuale e infine il Protocollo Sindacati e Associazione Industriali per la regolamentazione degli appalti e del mercato del lavoro nel settore cantieristico.

Ci siamo però subito accorti che tutto questo è insufficiente e che risulta impossibile tentare un'azione incisiva di prevenzione di una qualsiasi area territoriale se questa non è sostenuta e sorretta anche sul versante legislativo da un disegno nazionale per ridare sicurezza e dignità al lavoro.

Per questo assume un grande significato la richiesta avanzata dalle Segreterie Nazionali CGIL-CISL-UIL di una Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende, istituita dal Senato della Repubblica in data 7.7.1988.

Con questa nota, sulla base dell'esperienza in questi mesi compiuta, intendiamo suggerire alcune indicazioni di lavoro e di ricerca della Commissione dove, a nostro parere, maggiori sono le carenze legislative e minori le funzioni di controllo e prevenzione.

Un primo terreno di ricerca è dato dalla necessità di aggiornare e innovare tutta la materia legislativa sulla sicurezza e le funzioni degli Organismi preposti al controllo.

Già il Piano Sanitario nazionale ha delegato alle U.S.L. le funzioni di prevenzione della sicurezza del lavoro, senza predisporre le risorse necessarie, la formazione occorrente e senza stabilire le competenze dell'intervento preventivo.

Nell'ambito portuale poi, operano con competenza sulla prevenzione e sicurezza altri Organismi istituzionali quali: la Capitaneria di porto, i Vigili del Fuoco, il Registro navale in un coacervo di funzioni e sovrapposizioni di compiti che lo stesso Decreto sul Coordinamento degli Organi di vigilanza non ha risolto proprio perchè non ha chiarito e riformato le rispettive competenze in materia.

Affrontare questa tematica, ridefinire le funzioni e le competenze di questi Organismi istituzionali compreso i compiti sulla sicurezza del lavoro assegnati agli Enti Portuali, di cui il porto di Ravenna ne è sprovvisto, ma sul quale è stata inoltrata la richiesta da alcuni anni al Ministero della Marina Mercantile, a noi sembra indispensabile se si vuole cogliere le esigenze presenti per rendere preventivamente sicuro il lavoro in realtà così ampiamente trasformate e complesse quali quelle rappresentate dai grandi porti nazionali.

Il Decreto del Ministero della Protezione Civile n. 263 del 23.2.'88 non risolve tali esigenze in quanto è limitato alle sole attività industriali presenti nell'area portuale, non istituisce un nuovo livello di competenza e responsabilità per le Capitanerie di porto e non affronta la parte sui diritti di informazione da noi richiesta.

L'altro intervento che vogliamo sollecitare, per quanto concerne la legislazione sul lavoro, è riferito alla revisione e aggiornamento del sistema sanzionatorio.

Occorre a nostro parere stabilire una più puntuale individuazione di quelle violazioni che per gravità hanno il carattere di illecito penale, stabilendo delle sanzioni ad esse adeguate.

Una attenta ricognizione delle norme dovrebbe poi perseguire con maggior incidenza l'abuso e il ricorso sistematico alle violazioni legislative anche attraverso un aumento della sanzione pecuniaria per gli illeciti previsti dalle disposizioni vigenti.

Infine si rende necessario una revisione della normativa legale in materia di orario di lavoro, ordinario e straordinario a supporto di quanto già previsto dalla contrattazione collettiva.

Un secondo capitolo di ricerca e indagine è rappresentato dalla disciplina degli appalti e subappalti che trova un proprio riscontro anche nell'ambito portuale in particolare nel comparto della centieristica navale, industriale e off-shore, ma che presenta caratteristiche più generali dai settori produttivi ai servizi della stessa Pubblica Amministrazione.

Le normative in vigore fanno riferimento per le modalità dell'appalto e subappalto alla sola offerta del massimo ribasso, senza contemplare la possibilità di esclusione dalla gara le cosiddette "offerte anomale", quelle per cui i costi non coprono le spese vive della fornitura del prodotto e del lavoro regolarizzato a secondo dei contratti e delle Leggi in vigore.

Introdurre la regola dell'esclusione dall'affidamento degli appalti e subappalti delle offerte considerate anomale, a secondo dei criteri da definire, rappresenta un modo per tutelare il rispetto dei diritti dei lavoratori, senza ledere la concorrenza di mercato che va disciplinata valorizzando la competenza imprenditoriale e la capacità di esecuzione dell'opera o del servizio appaltato.

Una nuova disciplina degli appalti e subappalti deve inoltre affrontare l'aspetto della responsabilità solidale dell'Ente appaltante o dell'impresa capo commessa.

Attualmente alcuni capitolati e contratti collettivi di lavoro prevedono la responsabilità in solido dell'appaltatore a garanzia di un trattamento minimo dei lavoratori e dei versamenti previdenziali.

Completamente assente è la responsabilità sulla sicurezza e prevenzione mentre si integrano i cicli produttivi, le stesse conoscenze sulla composizione e nocività dei materiali in lavorazione, sull'organizzazione e prevenzione del lavoro, sulla tutela della salute e sicurezza restano ad esclusiva pertinenza dell'azienda appaltante.

Occorre allora sancire questa responsabilità di controllo che impregni e responsabilizzi gli stessi

datori di lavoro delle imprese appaltatrici e subappaltatrici includendo la norma della revoca dell'appalto nel caso in cui le disposizioni sulla sicurezza e prevenzione impartite, siano state eluse.

Per rendere infine maggiormente trasparente i rapporti che intercorrono fra le aziende nella disciplina degli appalti, riteniamo sarebbe opportuno estendere anche ai contratti privati di appalto o subappalto gli obblighi e i controlli previsti dalla Legge antimafia.

Un terzo tema riguarda i diritti dei lavoratori nella piccola impresa.

Vi è a questo proposito una proposta legislativa di CGIL-CISL-UIL e altre presentate da Gruppi politici, che richiedono un impegno celere di discussione e traduzione legislativa.

Nell'immediato si potrebbe comunque intervenire con alcune precisazioni estensive dell'applicazione della Legge 300 Statuto dei Lavoratori:

- 1- fare rientrare nei limiti previsti per l'applicazione dello Statuto tutti i lavoratori occupati a qualunque titolo nell'azienda, compreso i dipendenti delle aziende del decentramento produttivo presente.
- 2- Ricostruire i legami proprietari fino a configurare nel caso di gruppi con almeno 16 dipendenti la piena applicazione dello Statuto. Infine, per quanto riguarda la rappresentanza del lavoro, la tutela della salute e dell'integrità fisica occorre chiarire e precisare che quanto previsto dall'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori, il quale sancisce il diritto dei lavoratori tramite le loro rappresentanze di controllare l'applicazione delle norme di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, va inteso non solo a livello di singola azienda, ma esteso a livello di area sia che si tratti di area industriale o area portuale.

C.G.I.L.-C.I.S.L.-U.I.L. RAVENNA

Gennaio 1989

Aut. 19 GEN. 1989

Prot. n. 12/CC A/S

Z. Volante

IMPIANTI DI TRATTAMENTO LIQUAMI CONCIARI

Adozione di sistemi
per la prevenzione ed il controllo in tempo reale dell'inquinamento
negli ambienti di lavoro e sul territorio

Ing. D. A. Spinazzola

U.S.L. n. 17 Servizio P.I.S.L.L.
Viale Europa - Castelfranco di Sotto

Fra le diverse problematiche ambientali riferibili all'industria conciaria in questi ultimi anni hanno assunto un carattere di particolare rilevanza quelle derivanti dalla emissione in atmosfera di sostanze di natura chimica provenienti dal ciclo della lavorazione stessa.

Queste emissioni hanno rappresentato e rappresentano da un lato un rischio specifico (di esposizione) per gli addetti a talune operazioni e dall'altro una fonte di disagio continuo, in quanto particolarmente moleste, per le popolazioni limitrofe agli impianti.

L'origine di queste problematiche sta nel fatto che lo schema tradizionale della conceria si è modificato in questi ultimi anni per la necessità di rispettare le leggi e tutela dell'ambiente.

Per questo motivo si sono resi indispensabili alcuni passaggi⁽⁴⁾ che hanno coinciso con la nascita, prima di alcune grosse aziende per la lavorazione centralizzata dei sottoprodotti della scarnatura della burraschiatura, poi, di impianti pilota per il recupero dei reflui contenenti solfuri e cromo.

Mentre gli impianti di recupero delle acque contenenti solfuri non hanno trovato larghi consensi, è stato realizzato un grosso impianto centralizzato di trattamento e recupero dei liquami contenenti cromo.

Per ultimo, e per tappe successive di adeguamento e completamento sono stati realizzati impianti centralizzati (alcuni anche a piè di fabbrica) per la depurazione dei liquami provenienti da tutte le fasi della lavorazione conciaria, per cui il processo di depurazione è andato a costituire l'ultimo anello del ciclo della lavorazione conciaria (vedi schema A).

Questa evoluzione ha comportato la creazione di nuove attività (vere e proprie aziende chimiche) con forte rischio di inquinamento per l'ambiente a danno dei lavoratori addetti agli impianti e conseguenti modifiche sostanziali dell'impatto sull'ambiente esterno, fortemente interconnesso. Le emissioni disperse nel territorio, si sono concentrate all'interno dei depuratori e delle lavorazioni sottoprodotti, con una grande capacità di interessare zone vaste e densamente abitate in particolari condizioni meteorologiche.

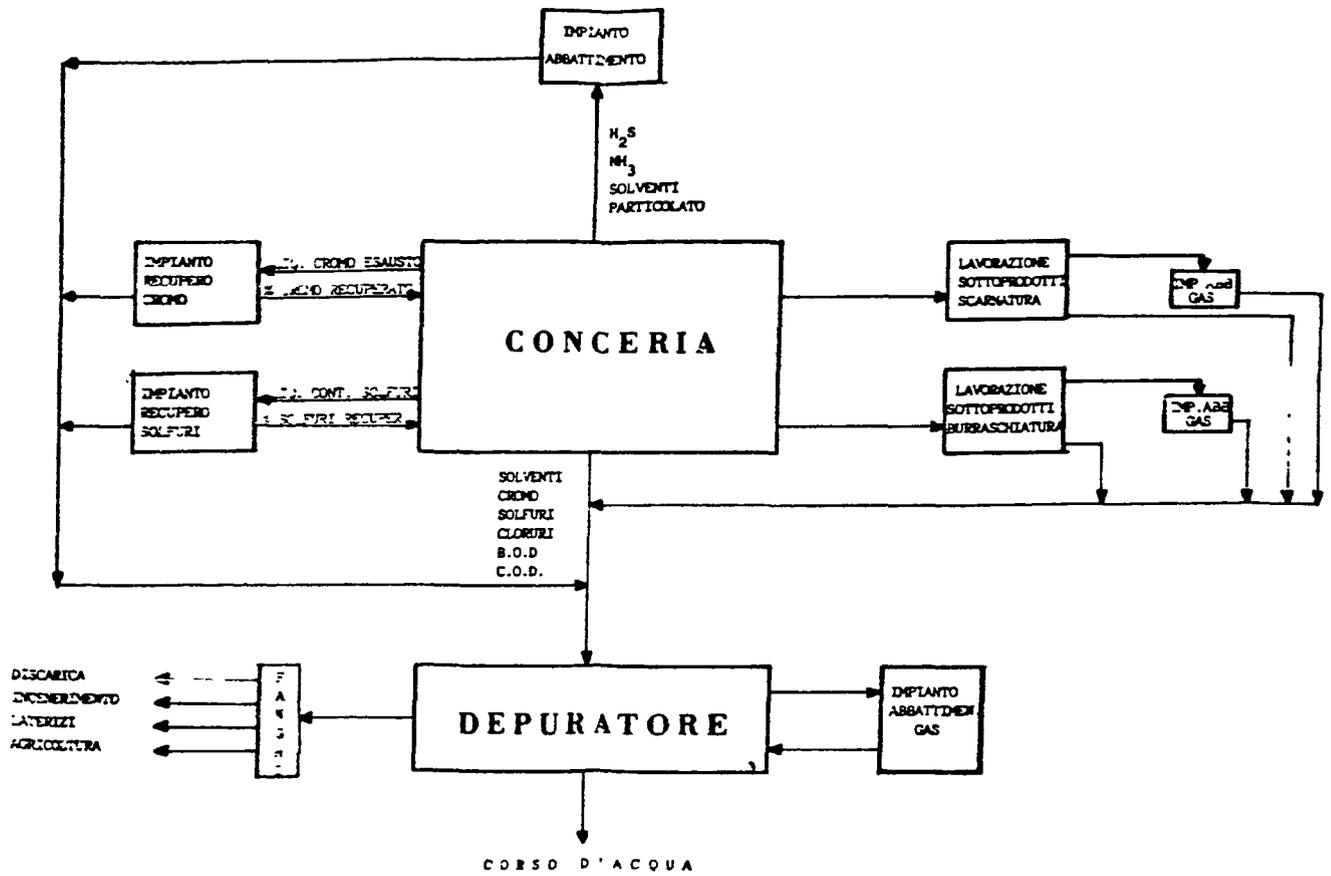
Si deve osservare che, mentre sono state apportate modifiche migliorative negli ambienti di lavoro delle lavorazioni sottoprodotti dove vengono manipolate sostanze più facilmente identificabili e quindi neutralizzabili, maggiori difficoltà si sono registrate ad intervenire nei processi di depurazione che per propria natura sono un punto di accentrimento di tutte le sostanze chimiche adoperate nella lavorazione conciaria e pertanto in questo caso le possibilità

di intervento diventano molto più complesse ed articolate.

In questo caso il processo depurativo può esporre, per alcune sostanze, gli operai (oltre 100) a livelli di rischio tali che possono superare, se non controllati, i limiti di accettabilità.

Essendo materialmente impossibile monitorare in tempi reali la miriade di composti che, impiegati nella lavorazione conciaria, possono essere emessi, e tra i quali potrebbero essere presenti cancerogeni o sospetti tali si è ritenuto opportuno semplificare le procedure di monitoraggi identificando tracciati opportuni in classi di composti estremamente volatili, facilmente analizzabili, così che anche qualsiasi intervento o correttivo teso alla eliminazione o contenimento degli stessi comportava come logica conseguenza una riduzione delle emissioni delle altre sostanze presenti in tempi ragionevolmente brevi.

Per questo motivo sono state svolte in questi anni numerose indagini conoscitive, con il concorso anche del S.M.P. del'USL 12 - Pisa, per rispondere alla esigenza di tutelare la salute dei lavoratori addetti agli impianti e per evitare i disagi lamentati a più riprese dagli abitanti, spesso con episodi sfociati nella protesta popolare in particolare estate-autunno 1982, S. Romano, zona Cerri, etc..



SCHEMA A - Ciclo completo della lavorazione conciaria

CARATTERISTICHE LIQUAMI IN INGRESSO ALL'IMPIANTO DI DEPURAZIONE - CICLO DELLA DEPURAZIONE: PARAMETRI CHE INFLUENZANO LE EMISSIONI IN ATMOSFERA.

La conceria, così come viene comunemente intesa nelle sue tipiche lavorazioni, comporta la produzione di inquinanti, sia aereodispersi che in fase liquida le cui caratteristiche e gli effetti son in alcuni casi noti, sia sugli addetti alla lavorazione che sull'ambiente.

Le caratteristiche degli scarichi, di fatto rispettano un andamento qualitativo ormai consolidato in quanto sono direttamente collegate ai ritmi ed alle cadenze tipiche della lavorazione conciari.

Con i dovuti tempi di ritardo, collegati alla percorrenza nelle fognature, i liquami si presentano in ingresso agli impianti di depurazione con le seguenti caratteristiche principali riportate nei grafici 1 - 2 - 3 - 4.

Ritengo opportuno di seguito fornire una descrizione sommaria di un ciclo di depurazione liquami, evidenziando alcune tipiche emissioni e i fattori principali che le influenzano.

Un impianto per il trattamento di acque di scarico industriali, e in particolare anche di quelle conciarie si compone di diversi stadi di trattamento: fisico, chimico e biologico che consentono la separazione, l'abbattimento e la neutralizzazione delle sostanze contenute in soluzione ed in sospensione nei liquami (vedi schema impianto Ponte a Egola).

Da un lato, si sfrutta la possibilità di una separazione naturale del materiale facilmente sedimentabile nel comparto di trattamento fisico e da qui in poi si ricorre all'uso dei agenti naturali (v. aria) o artificiali: ossigeno liquido, acqua ossigenata, catalizzatori, chemicals vari, attivatori del processo biologico di depurazione che consentono l'ossigenazione, l'ossidazione, l'agglomerazione e la precipitazione delle sostanze residue fino a raggiungere i livelli previsti dalle tabelle della legge 319/76 (legge Merli).

Così facendo si tende a separare ad addensare fino a compattazione il materiale organico contenuto in eccedenza rispetto ai parametri.

Per questi processi si utilizzano vasche di grandi dimensioni dove avvengono le reazioni chimico-fisiche e biologiche, mediante l'ausilio di mezzi di ossigenazione forzata (rotori, turbine, elettrodi, etc., macchine capaci di incrementare l'aria di scambio liquido-aria e favorire il processo di depurazione) e di macchine che consentono la disidratazione forzata dei liquami (vedi filtropressa, nastropressa, etc.).

La quantità delle sostanze aereiformi che si possono liberare dalle acque sottoposte a trattamento possono essere in generale valutate secondo l'equazione di scambio di materia basata sulla fase liquida.

$$R_{st} = K_L \cdot A (C_{liq}^{ep} - C_{ing}^{ep}) \quad (1)$$

dove C_{ing}^{ep} = valore della concentrazione dell'inquinante della fase liquida in equilibrio con la pressione parziale dell'inquinante stesso nell'aria sovra-

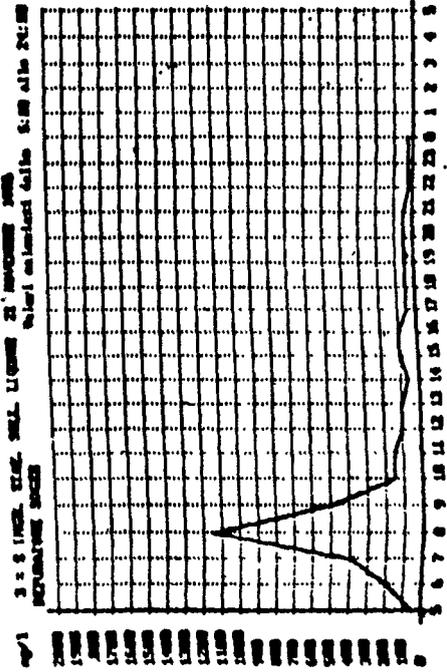
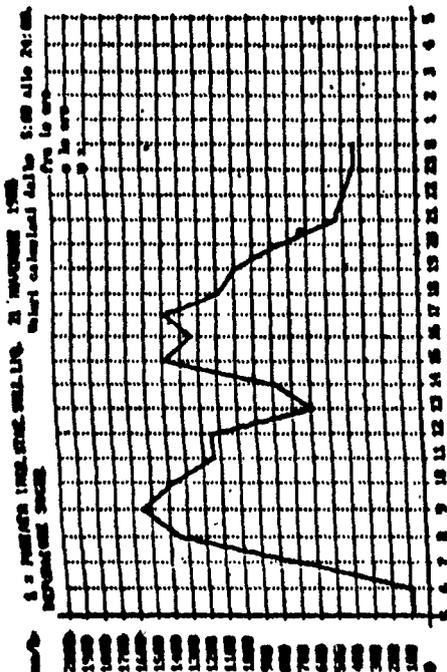
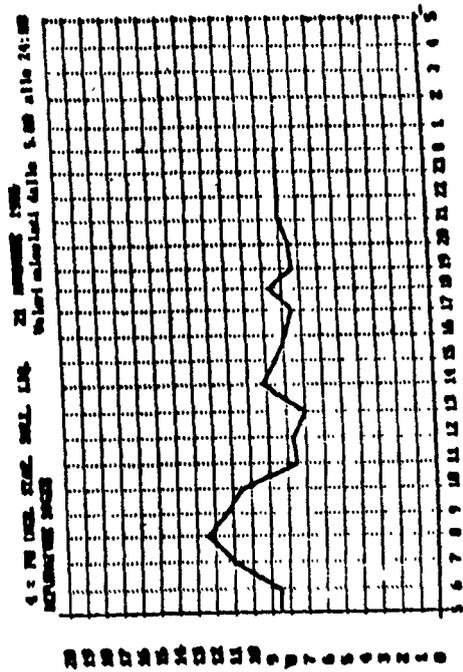
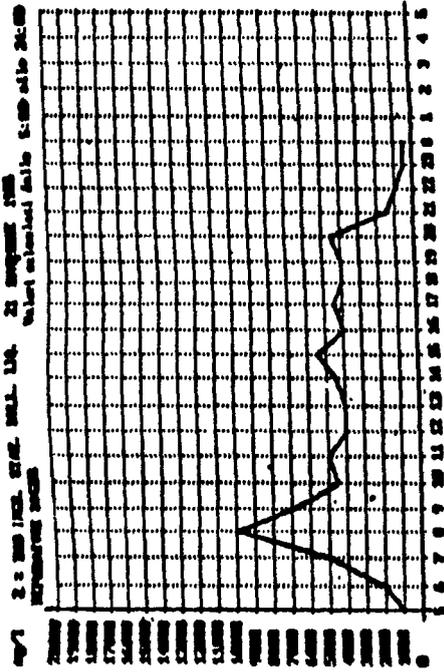
stante il bacino.

C_{inq} = valore della concentrazione dell'inquinante gas disciolto in soluzione.

In molti casi (H_2S , NH_3 ed altri) la concentrazione dell'inquinante in fase liquida è legata alla concentrazione dello stesso nella forma ionica e dipende dal pH (acidità basicità delle soluzioni).

Il prodotto $K_L \cdot A$: dipende oltre che dalle proprietà fisiche del gas, anche dal grado di agitazione della soluzione ed è per cui evidente l'importanza sul fenomeno delle temperature del liquame, del grado di volatilità del composto, ma anche e soprattutto della superficie (A) di scambio aria-liquido che viene a creare.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI



Le prime ricerche ed indagini effettuate dai Servizi individuarono nell'idrogeno solforato il maggiore responsabile dei disturbi e disagi lamentati e permisero di focalizzare i primi interventi in alcuni reparti (vedi locale nastropressa dove si erano registrate concentrazioni prossime a 300 mg/mc).

Quindi la conseguente strategia oltre a mirare ad interventi di prima ristrutturazione e bonifica (*) fu mirata alla attenuazione dei fattori che regolano lo strippaggio di idrogeno solforato da liquami contenuti nei vari compartimenti. In questo senso anche l'apporto universitario ha fornito indicazioni simili. Come detto i fattori principali che regolano questo fenomeno sono contenutei nella equazione di scambio di materia (1) che nel caso specifico possiamo esplicitare come

$$q = K_L \cdot A (C - C_0) = K_L \cdot A \cdot C_s \cdot f$$

dove $f = f(\text{pH})$

Pertanto fu ritenuto opportuno controllare il pH delle vasche al di sopra di 9,2 unità, in modo da limitare e/o eliminare la fuoriuscita di H_2S (vedi grafici 5-6).

In tal modo si è reso immediatamente necessari un meccanismo di controllo che facesse riferimento a strumenti di rilevazione continua di parametri suddetti e conseguentemente è nata la necessità di dotarsi di un sistema di acquisizione ed elaborazione continua dei dati provenienti dagli strumenti installati.

Questi primi dispositivi di controllo sono stati per tappe successive installati presso tutti gli impianti di depurazione.

Queste prime esperienze, positive, in quanto avevano limitato notevolmente l'emissione di sostanze tossiche per i lavoratori e gli odori molesti per gli stessi lavoratori e per i cittadini prossimi all'impianto di depurazione, hanno comunque evidenziato alcuni aspetti negativi perchè, se da un lato il tossico principale era stato ridotto considerevolmente, in corrispondenza di pH alti >9 si veniva a favorire l'emissione di un'altra categoria di sostanze (forse meno tossiche), ma altrettanto moleste (vedi ammoniaca, amine alifatiche basso - bollenti: vedi grafici 5 - 6) e con soglia olfattiva molto bassa.

Pertanto era indispensabile a questo punto, indicare una strategia di intervento, di integrazione alla precedente, che permettesse di incidere su tutte le altre sostanze, manipolate e trattate, in maniera decisiva.

Da un lato, era opportuno limitare l'area di scambio superficiale esterna (A) per mantenendo alta, per l'ossigenazione dei liquami, l'interfaccia liquido-aria e quindi occorreva modificare i sistemi di ossigenazione. Tutto questo ha giustificato la sostituzione delle turbine superficiali e dei rotor con sistemi di ossigenazione dal basso e l'adozione di complessi sistemi di copertura delle vasche collegati ad impianti di aspirazione ed abbattimento. Operando in questo modo si è ottenuto tra l'altro l'eliminazione di uno dei più seri incon

(*)fra le altre adozione di sistemi di aspirazione localizzata per le macchine disidratatrici poste all'interno del locale nastropressa)

venienti registrato fino ad allora e legato alla formazione di nebbie ed aerosol che ovviamente potevano contenere e trascinare qualsiasi tipo di sostanza chimica proveniente dal processo conciario.

E' evidente però che occorre a questo punto dotare i Servizi di controllo di strumenti conoscitivi ancora più complessi per la crescita del numero delle variabili in modo da analizzare ed interpretare il fenomeno in tempo reale e suggerire i correttivi necessari a contenere in misura sempre maggiore i guasti e le anomalie.

IL SISTEMA DI CONTROLLO

Questo sistema di controllo¹, inaugurato verso la fine del 1986, permette il:

- a) monitoraggi dei più importanti parametri chimico-fisici caratterizzanti il processo depurativo delle acque di scarico ai fini della valutazione dell'impatto sull'ambiente di lavoro ed esterno (vedi grafici 7a e 7b).
- b) stoccaggio di questi parametri in data-base magnetici, che consentono di ri costruire episodi di particolare importanza.
- c) possibilità di interventi sul processo depurativo per ridurre gli episodi di forti emissioni di inquinanti e maleodoranze.

La struttura del sistema è composta da strumenti di misura installati sul campo:

- a) c/o gli impianti:
 - misuratori di portata
 - misuratori di ossigeno e di pH
 - misuratori di concentrazione di H_2S negli effluenti che fuoriescono dopo trattamento nelle colonne di assorbimento.
- b) stazione meteorologica (temperatura, irraggiamento, direzione, intensità del vento).

I dati provenienti dagli strumenti sono trasmessi via cavo telefonico, ad un computer centralizzato situato presso la sede del servizio.

Il computer centrale consente di:

- a) ricevere e stoccare in propri archivi i dati provenienti dal campo.
- b) visualizzare gli impianti di depurazione, con pagine grafiche (ogni impianto ha una pagina generale e più pagine singole relative a ciascun comparto con le differenti sezioni) (vedi pagine 8a 8b 8c)

Per ogni vasca a colonna di abbattimento sono rappresentati, valori di concentrazione degli inquinanti principali, questi o sono valori misurati oppure simulati (storici) acquisiti di precedenza (vedi pagina 16a 16b).

Alcuni modelli matematici (SIMDEP) permettono di simulare il comportamento idraulico e chimico-fisico dell'impianto di trattamento.

In particolare esso consente di calcolare tra l'altro le emissioni di H_2S e NH_4 di ciascuna vasca.

Il programma interfacciato con un altro (MOINAT) ci consente di calcolare all'interno dell'impianto e fuori le concentrazioni al suolo dell'inquinante di volta in volta considerato (H_2S e NH_4) con l'ausilio dei dati provenienti in tempo reale dalla centralina meteorologica.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

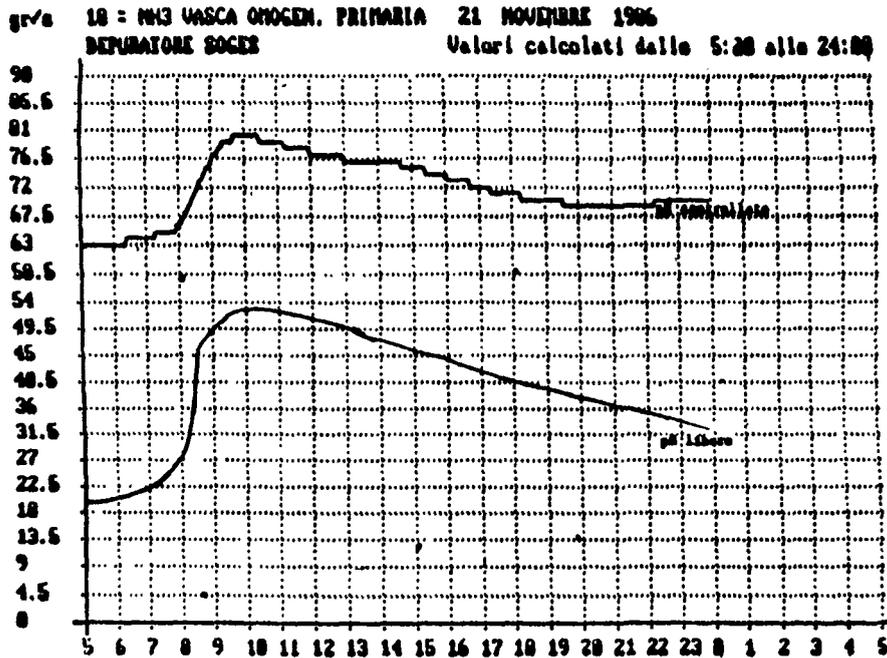


FIGURA 5

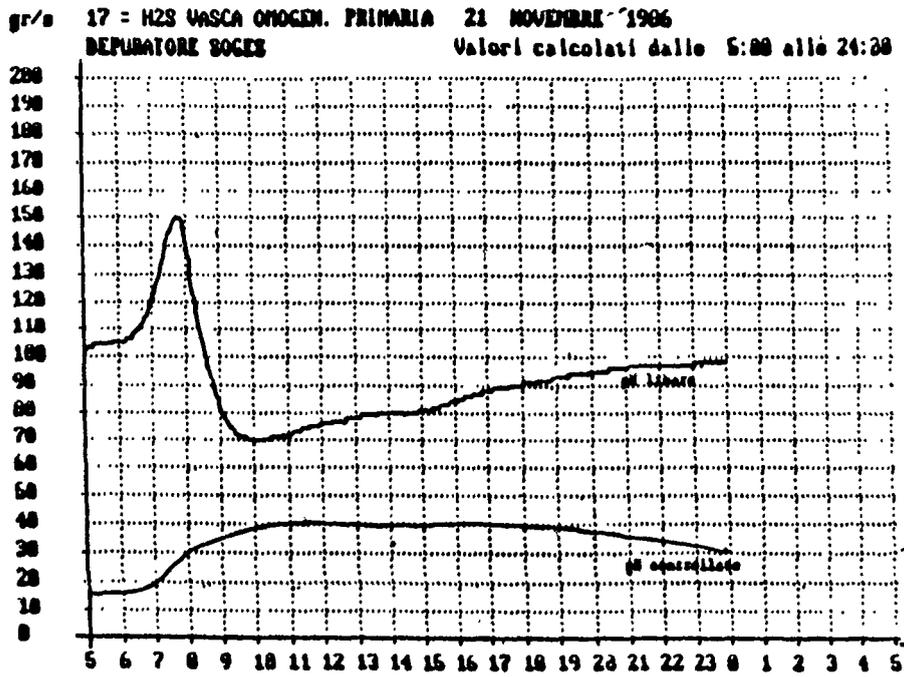
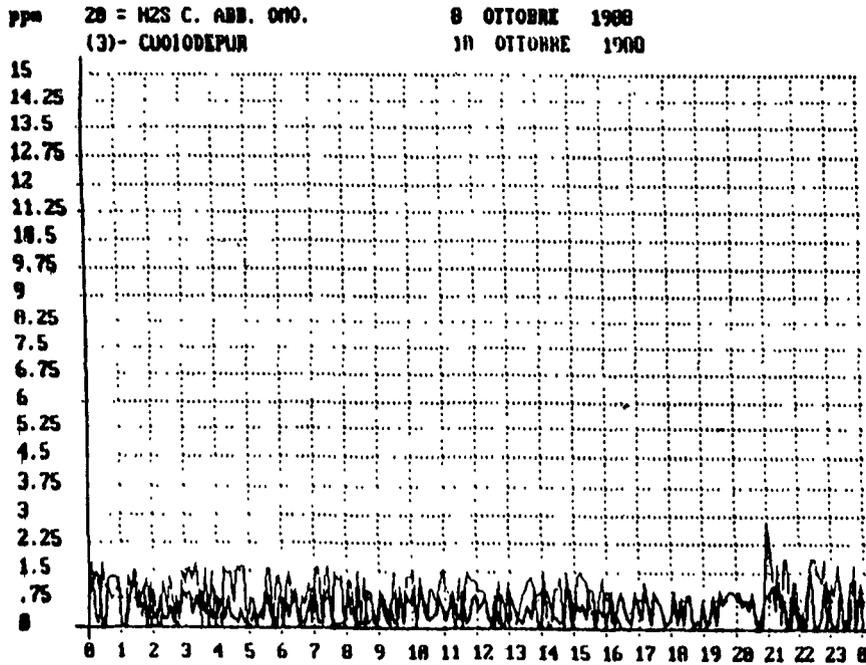
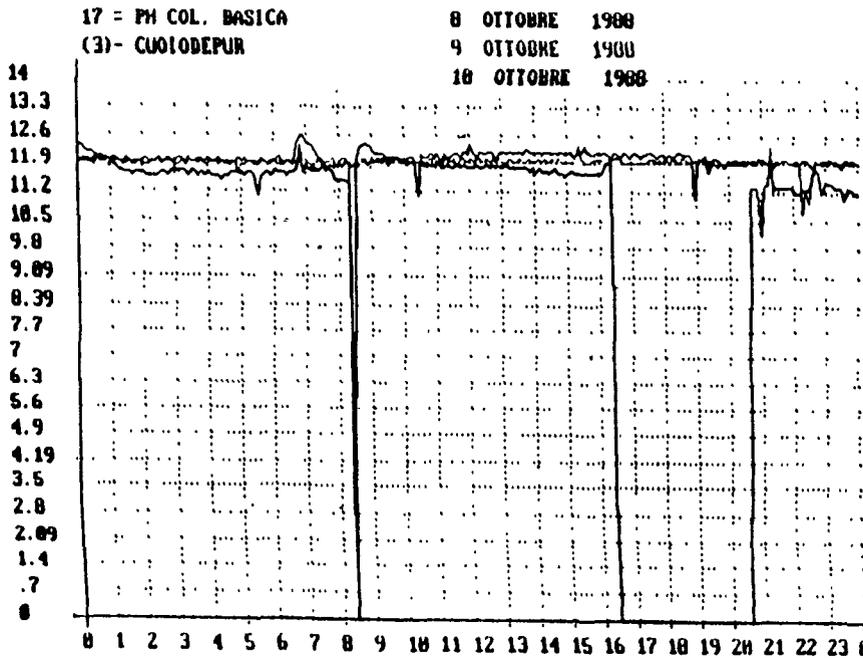


FIGURA 6

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

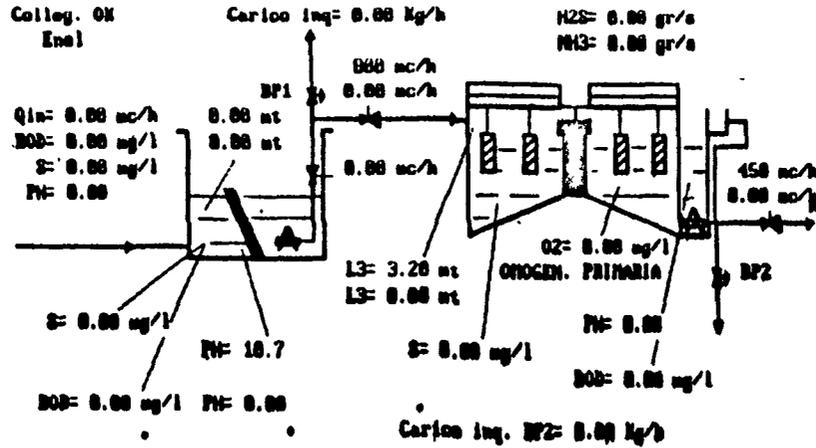


7a) - ESEMPIO RILEVATO IN TEMPO REALE DELL'ANDAMENTO DELLA CONCENTRAZIONE DI IDROGENO SOLFORATO IN USCITA DALLA COLONNA DI ABBATTIMENTO CON SOLUZIONI DI LAVAGGIO PROSSIME A QUELLE CRITICHE



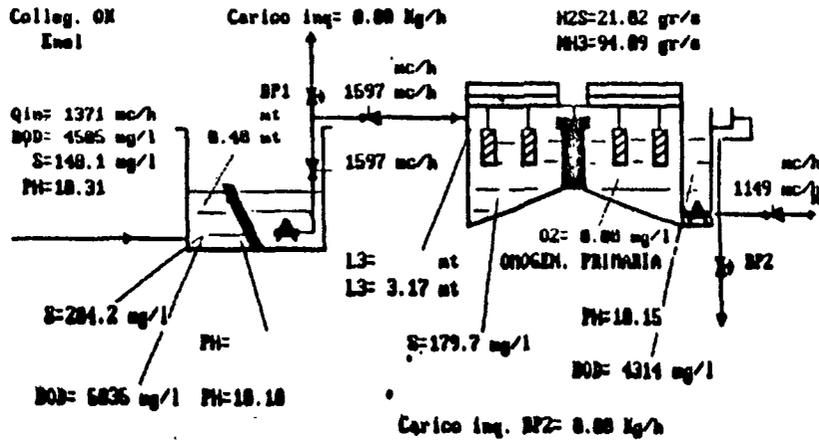
7b) - ESEMPIO RILEVATO IN TEMPO REALE DELL'ANDAMENTO DEL PH DELLA SOLUZIONE DI ABBATTIMENTO DELLA COLONNA BASICA IN CONDIZIONI PROSSIME A QUELLE CRITICHE DI ESAURIMENTO

Unità Sanitaria Locale 17 - P. Egola Pag. 16 a Data 21/10 1988 Ore 13:00
 Sistema di Supervisione Depuratori
 nn SOGES (S. CROCI) nn



Misure reali (in blu)

Unità Sanitaria Locale 17 - P. Egola Pag. 16 b Data 25/10 1988 Ore 14:25
 Sistema di Supervisione Depuratori
 nn SOGES (S. CROCI) nn

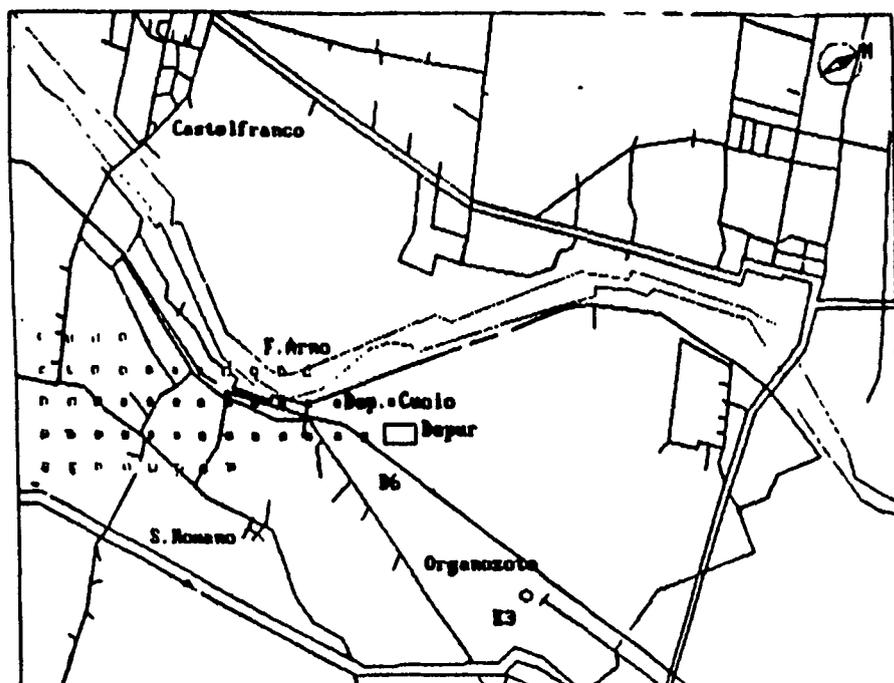


Misure Calcolate (in giallo) alle Ore: 10:00 del 21-11-86

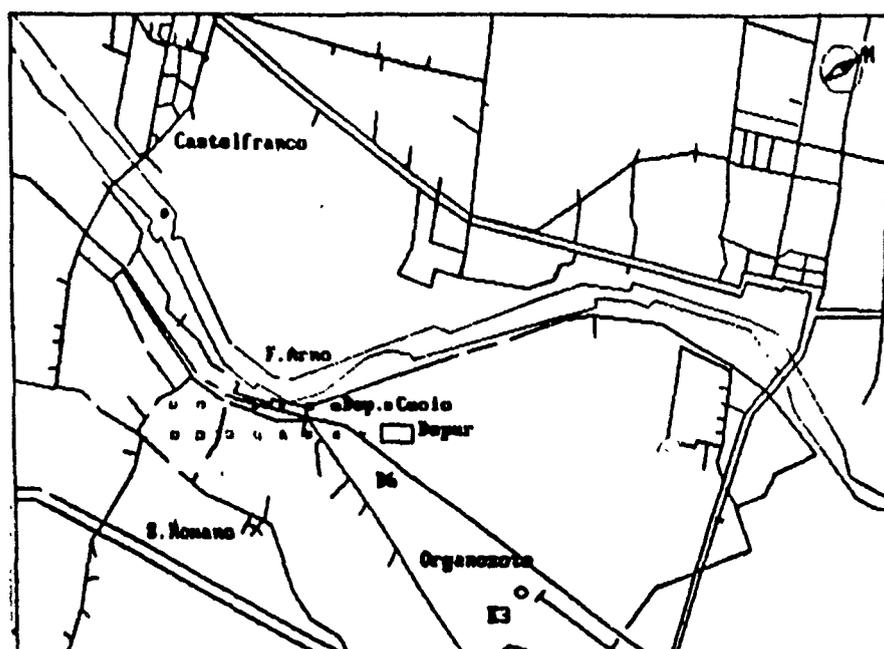
Riteniamo utile di seguito presentare su alcune mappe relative degli impianti e sul territorio ad essi circostante una visualizzazione delle modifiche dell'ambiente espressa in livelli di concentrazione dell'inquinante al suolo e conseguenti agli interventi di bonifica che si sono succeduti nel tempo (come riferimento si prende un valore di soglia olfattiva pari a (0,5+ 1 microgrammo) e TLV = 10 ppm).

La mappa che rappresenta il livellodi inquinamento previsto nel 1989 è quella che si prevede a seguito dei lavori di ristrutturazione (attualmente in corso) e ampliamento degli impianti.

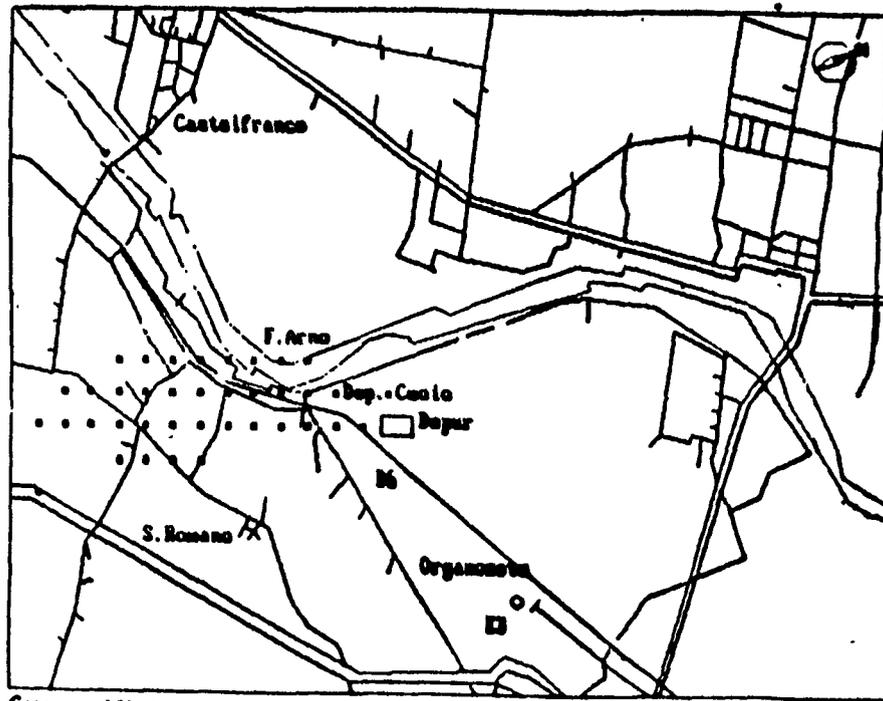
Lo strumento di calcolo automatico previsionale di cui è dotato il servizio è stato utilizzato per indirizzare in tal senso la riprogettazione degli impianti ricorrendo di fatto ad una valutazione preventiva di impatto ambientale.



MAPPA DELL'INQUINAMENTO AMBIENTALE DA IDROGENO SOLFORATO EMESSO DAL DEPURATORE DI FONTE A EZZOLA
 APRILE 1987 - ZONA DI S. ROMANO



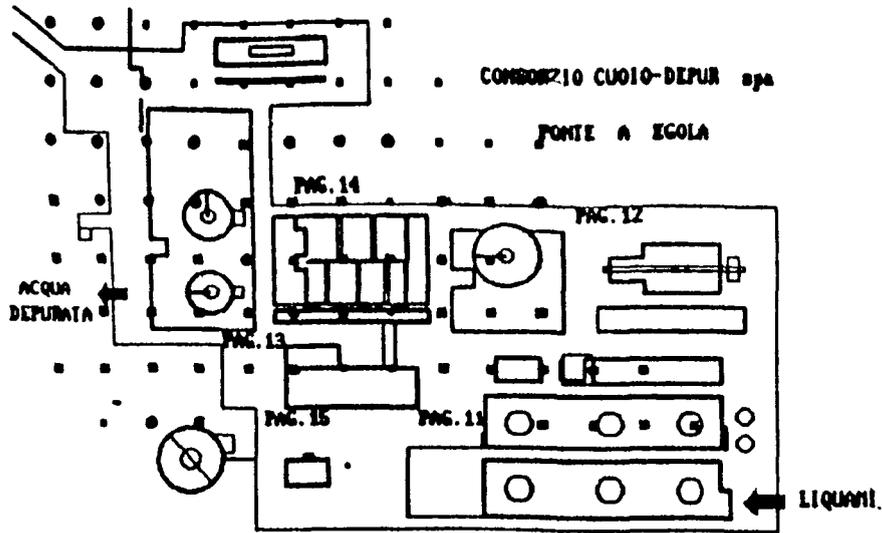
MAPPA DELL'INQUINAMENTO DA IDROGENO SOLFORATO PREVISTO AL TERMINE DEI LAVORI DI
 RIESTRUTTURAZIONE (1989) - ZONA S. ROMANO



Concent. (C) in mg/m³: C < 0.1 = - 0.1 < C < 0.5 = - 0.5 < C < 1 = - C > 1 =

MAPPA DELL'INQUINAMENTO AMBIENTALE DA OSSIGENO ZOLFORATO IDEATO DAGLI IMPIANTI DI DEPURAZIONE
ANNO 1988 - ZONA DI S. ROMANO CIRCA I LAVORI DI AMPLIAMENTO

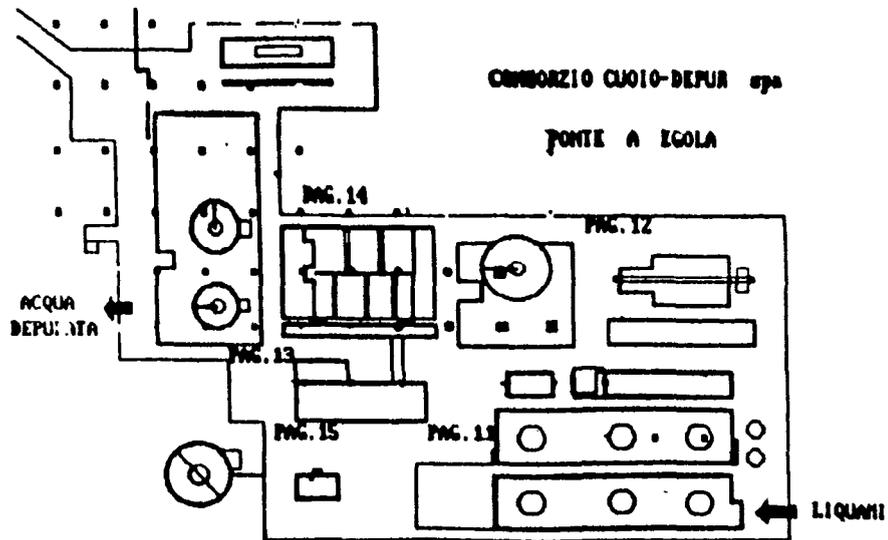
Unità Sanitaria Locale 17 - P. Egola Pag. 8 Data 1988 Ore
 Sistema di Supervisione Depuratori



Concent. (C) in mg/mc: = C < .1 = .1 < C < .5 = .5 < C < 1 = 1 < C < 3 = C > 3

MAPPA DELL'INQUINAMENTO DA ZEROCENO SOLFORATO NELL'AMBIENTE DI LAVORO DEL DEPURATORE DI PONTE A EGOLA - ANNO 1988

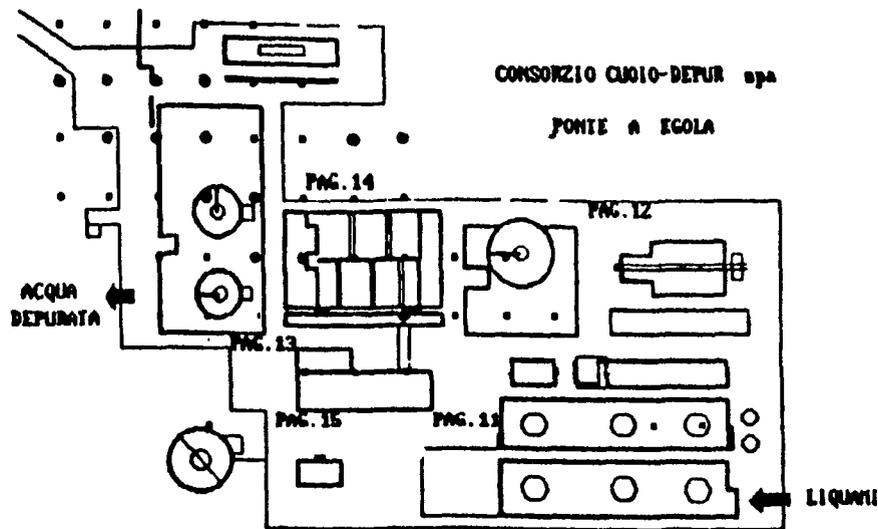
Unità Sanitaria Locale 17 - P. Egola Pag. 8 Data 1988 Ore
 Sistema di Supervisione Depuratori Italy



Concent. (C) in mg/mc: = C < .1 = .1 < C < .5 = .5 < C < 1 = 1 < C < 3 = C > 3

MAPPA DELL'INQUINAMENTO DA ZEROCENO SOLFORATO NELL'AMBIENTE DI LAVORO DEL DEPURATORE DI PONTE A EGOLA - ANNO 1987 IN CONTROLLATO PER APERTURA DI ALCUNE VASCHE

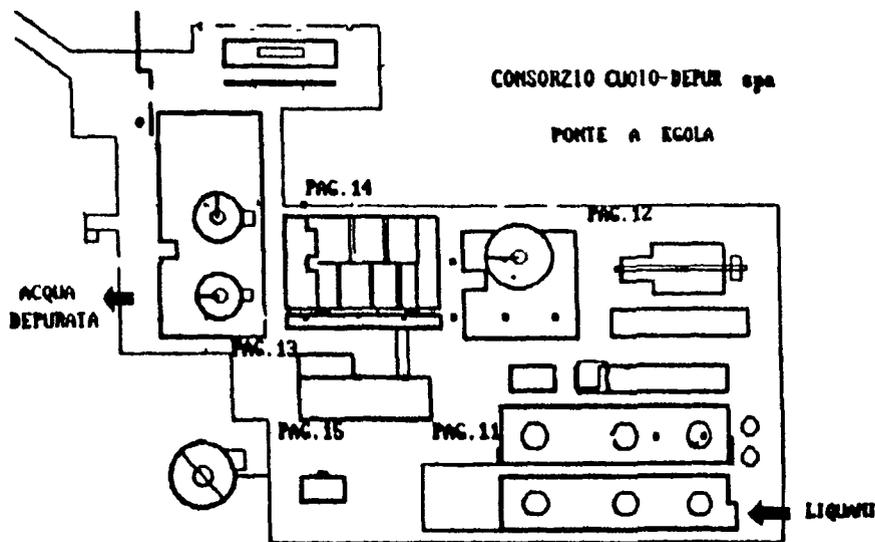
Unità Sanitaria Locale 17 - P. Egola Pag. 8 Data 1988 Ore
 Sistema di Supervisione Depuratori by Elektron Sigma - Italy



Concent.(C) in mg/mc: = C < 1 = .1 < C < .5 = .5 < C < 1 = 1 < C < 3 = C > 3

MAPPA DELL'INQUINAMENTO DA IDROGENO SOLFORATO NELL'AMBIENTE DI LAVORO DEL DEPURATORE DI PONTE A EGOLA - ANNO 1988 DURANTE I LAVORI DI AMPLIAMENTO

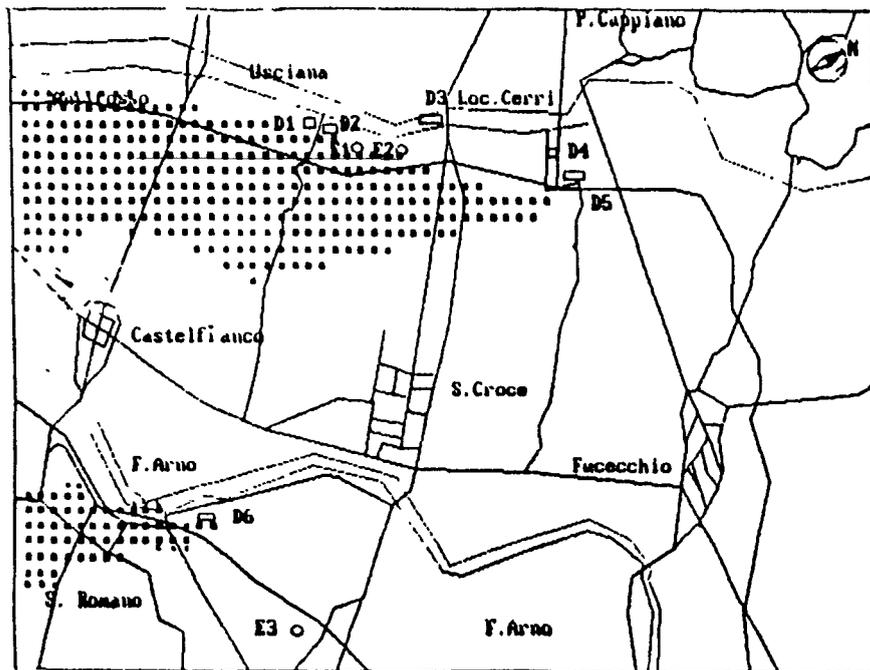
Unità Sanitaria Locale 17 - P. Egola Pag. 8 Data 1988 Ore
 Sistema di Supervisione Depuratori by Elektron Sigma - Italy



Concent.(C) in mg/mc: = C < 1 = .1 < C < .5 = .5 < C < 1 = 1 < C < 3 = C > 3

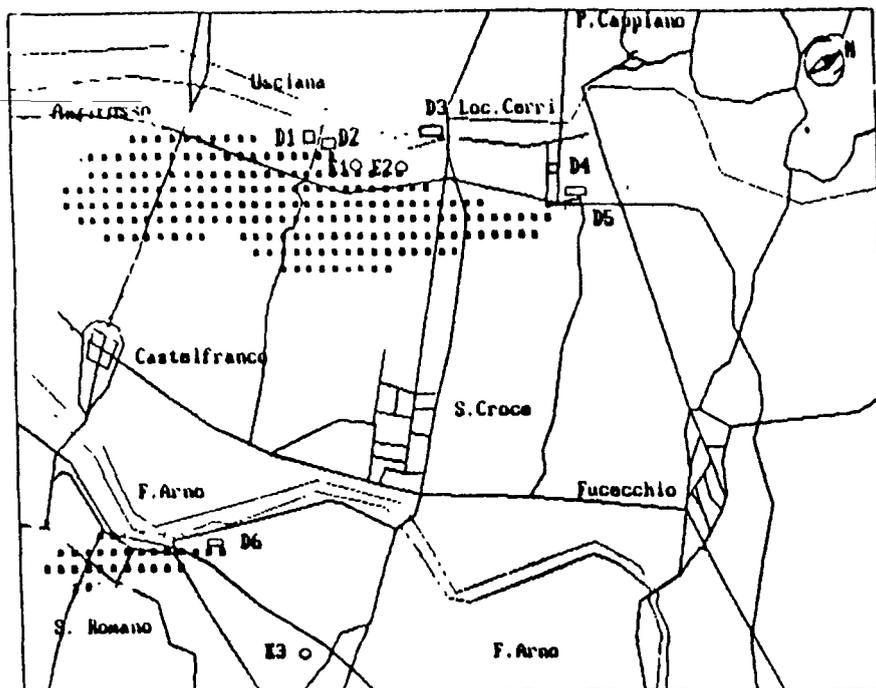
MAPPA DELL'INQUINAMENTO AMBIENTALE DA IDROGENO SOLFORATO PREVISTO NEL 1989 ALL'AVVIAMENTO DEL DEPURATORE DI PONTE A EGOLA

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI



Concent. (C) in ug/mc: = $C < 1$ = $1 < C < 5$ = $5 < C < 10$ = $10 < C < 30$ = $C > 30$

MAPPA DELL'INQUINAMENTO AMBIENTALE DA IDROGENO SOLFORATO ANNO 1982



Concent. (C) in ug/mc: = $C < 1$ = $1 < C < 5$ = $5 < C < 10$ = $10 < C < 30$ = $C > 30$

MAPPA DELL'INQUINAMENTO AMBIENTALE DA IDROGENO SOLFORATO EMESSE DAGLI IMPIANTI DI DEPURAZIONE ANNO 1988 - PAGINA GENERALE

CONCLUSIONI

In conclusione riteniamo che rispetto ad alcuni obiettivi che ci eravamo prefissi di raggiungere possiamo ragionevolmente ritenerci soddisfatti per la prospettiva prossima di risanamento degli ambienti di lavoro degli impianti di depurazione, ma che sia necessario integrare il sistema di controllo attualmente installato in modo da adeguarlo alle necessità di sorvegliare in continuo impianti sempre più complessi e comunque riteniamo indispensabile che per operare compiutamente per la prevenzione dei rischi e la tutela dei lavoratori e dei cittadini occorra attivare tutti gli interventi possibili già all'interno del ciclo della lavorazione conciaria, per la sostituzione e/o eliminazione delle sostanze chimiche nocive per la salute.

BIBLIOGRAFIA

1. (Spinazzola D.A.-Marzi A.) - SPISLL, USL 17 - Pollution from H₂S and amine in high density area of tannery concern: real time and simulation system of environmental impact deriving from wastewater treatment plants. International Workshop on Chemistry and Technology of tanning processes - San Miniato Giungo 1988
2. Nardini G., Scali C. - Controllo delle emissioni di idrogeno solforato da bacini di trattamento di acque di scarico. Inquinamento n. 7 - 8 pagg. 69 - 74 1984, Dip. Ing. Chimica Diotallevi V. - Pisa
3. Spinazzola D.A. - Mappa di rischio di idrogeno solforato SPISLL, USL 17 Maggio 1983
4. I.R.S.A. - Metodi analitici per le acque. Vol. 2 1972
5. Pasquill F. - Meteorology magazine; 90 (1063) pagg. 33-49 (1961)
6. Pasquill F. - Atmospheric Diffusion - Van Nostrand (1968)
7. Gifford F.A. - Atmospheric Dispersion - Nuclear Safety 1 (1) pagg. 56-62
8. Biggs G.A. - Plume rise AEC Critical Review Series, TID 25075, 1968

REGIONE TOSCANA
UNITA' SANITARIA LOCALE N° 2
"Massa Carrara"

Servizio di Prevenzione Igiene e Sicurezza nei Luoghi di Lavoro
viale XX Settembre 244 bis - Carrara Avenza

RELAZIONE PER LA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE CONDIZIONI DI LAVORO NELLE AZIENDE (L.7/7/88 - GU 11/7/88)

Massa, 3 aprile 1989

INDICE

1. COMPARTO ESCAVAZIONE MARMO.
 - 1.1. Premessa: compiti del S.P.I.S.L.L. e sua struttura operativa.
 - 1.2. Descrizione del comparto.
 - 1.2.1. Numero delle aziende e dei dipendenti.
 - 1.2.2. Classificazione delle cave.
 - 1.2.3. Sistema di escavazione.
 - 1.3. Descrizione dei rischi.
 - 1.3.1. Rischi di malattie professionali.
 - 1.3.1.1. Apparato respiratorio.
 - 1.3.1.2. Apparato uditivo.
 - 1.3.1.3. Sistema mano-braccio.
 - 1.3.2. Rischi di infortunio.
 - 1.4. Piani per la riduzione dei rischi.
 - 1.4.1. Rischio infortunistico.
 - 1.4.1.1. Vigilanza sulle norme di legge.
 - 1.4.1.2. Formulazione di "protocolli" di lavorazione.
 - 1.4.1.3. Formazione e informazione.
 - 1.4.2. Rischi di malattia professionale.
2. COMPARTO TRASFORMAZIONE MARMO E AFFINI.
 - 2.1. Premessa: i compiti del S.P.I.S.L.L.
 - 2.2. Descrizione del comparto.
 - 2.2.1. Numero delle aziende e dei dipendenti.
 - 2.2.2. Ciclo produttivo.
 - 2.3. Descrizione dei rischi.
 - 2.3.1. Rischi di malattia professionale.
 - 2.3.1.1. Apparato respiratorio.
 - 2.3.1.2. Apparato uditivo.
 - 2.3.1.3. Altri organi e apparati.
 - 2.3.2. Rischi di infortunio.
 - 2.4. Piani per la riduzione dei rischi.
 - 2.4.1. Studio e ricerca di soluzioni di bonifica dei fattori di nocività.
 - 2.4.2. Attività per la riduzione degli degli infortuni.
 - 2.4.3. Attività di vigilanza e ispezione.
 - 2.4.4. Nuovi insediamenti e attivazioni.
 - 2.4.5. Diffusione delle informazioni.

1.1. Premessa.

A seguito delle delibere della Giunta Regionale Toscana n° 712 del 23.01.84, n° 2496 del 05.03.84, le competenze in merito alla prevenzione, igiene e sicurezza del lavoro nelle cave sono passate dagli Uffici del Genio Civile - Servizio Attività Estrattive ai Comuni che le esercitano attraverso le UU. SS.LL.- Questo Servizio ha in effetti iniziato ad occuparsi di prevenzione in cava dalla seconda metà del 1984. Dopo un periodo iniziale di difficoltà dovute a carenza di mezzi e personale, nel corso del 1985 si raggiunse un primo accettabile standard operativo grazie al distacco presso il Servizio di 2 periti minerari del S.A.E. dotati di notevole esperienza ispettiva in cava. Essi costituirono il nucleo del primo gruppo di intervento composto da altri due tecnici Ufficiali di Polizia Giudiziaria e da un Medico. Nel 1987 il Servizio ha acquisito un nuovo perito minerario dei due previsti in pianta organica e all'inizio di quest'anno è stato assunto l'ingegnere minerario. Entro il 1989 l'organico del gruppo di intervento nelle cave potrà pertanto avvalersi di un ingegnere minerario, tre periti minerari, due tecnici ambientalisti e un medico.

1.2. Descrizione del comparto.

1.2.1. Dai dati forniti dai Comuni, aggiornati al 1986, risulta che nel territorio dell'U.S.L. di Massa-Carrara sono attive 152 cave di marmo che occupano 1.276 dipendenti. In base al numero di dipendenti le aziende risultano così suddivise:

da 1 a 14 dipendenti = 135 aziende;
da 15 a 50 dipendenti = 14 aziende;
da 50 a 100 dipendenti = 3 aziende.

1.2.2. Classificazione delle cave.

La maggioranza delle cave lavorano "a cielo aperto". Attualmente circa il 20% svolgono in tutto o in parte la propria attività in sotterraneo e questa percentuale è destinata a crescere grazie alle moderne tecnologie.

1.2.3. Sistema di escavazione.

E' praticamente unificato in tutte le cave delle Apuane e consiste nell'abbattimento di bancate marmoree mediante sbassi successivi del piazzale di cava. Per il distacco dal monte e successivo sezionamento delle bancate, il tradizionale sistema del filo elicoidale è quasi completamente soppiantato dall'utilizzo del filo diamantato. La movimentazione dei materiali estratti e di quelli di scarto è effettuata con pale meccaniche sempre più grandi e potenti che hanno sostituito i tradizionali argani.

L'impiego dell'esplosivo è notevolmente ridotto rispetto al passato e in parte anche l'uso di utensili ad aria compressa.

1.3. Descrizione dei rischi.

1.3.1. Rischi di malattia professionale.

Una nostra recente indagine sanitaria ha evidenziato quanto segue.

1.3.1.1. Apparato respiratorio.

Sono da escludersi nella quasi totalità dei casi danni di tipo pneumoconiotico (il marmo apuano è praticamente esente da silice). Vi è una notevole prevalenza di bronchiti croniche imputabili soprattutto alle sfavorevoli condizioni climatiche cui è esposto il personale di cava.

1.3.1.2. Apparato uditivo.

Oltre il 50% del campione esaminato è risultato affetto da ipoacusia da rumore di vario grado in rapporto con l'anzianità lavorativa e l'uso di attrezzature rumorose.

1.3.1.3. Sistema mano-braccio.

Oltre il 50% dei soggetti che dichiaravano di aver usato utensili vibranti presentavano fenomeno di Raynaud alle mani e/o osteoartrosi degli arti superiori.

1.3.1.4. Rischi di infortunio.

Nel periodo 1977-1987 nel comprensorio di Massa-Carrara e Versilia si sono verificati complessivamente 40 infortuni mortali e 26 infortuni gravi (cioè con prognosi iniziale superiore a 30 giorni). Questi numeri, già impressionanti di per sé in termini assoluti, assumono più grave significato se rapportati al numero di addetti che è in calo progressivo da decenni.

1.4. Piani per la riduzione dei rischi.

1.4.1. Rischio infortunistico.

Il 1986 è stato l'anno peggiore con 7 infortuni mortali nel solo territorio di Massa-Carrara. Da ciò si evidenzia come il Servizio si sia trovato immediatamente dopo l'inizio della sua attività ispettiva in cava alle prese con una vera e propria emergenza.

Si è deciso pertanto di operare su vari fronti.

1.4.1.1. Vigilanza sulle norme di legge.

Nel 1986/87/88 sono state ispezionate almeno una volta tutte le cave in attività e sono stati compilati 150 verbali di diffida. Si fa notare che l'esame dei fascicoli trasmessici dal S.A.E. evidenzia che per molte ditte di escavazione non era mai stato in precedenza compilato alcun verbale di diffida.

1.4.1.2. Formulazione di protocolli di lavorazione.

Ci siamo resi conto che la vigilanza sul rispetto delle norme di legge non è sufficiente da sola a risolvere il problema degli infortuni. Questo soprattutto per i seguenti motivi:

- lo scenario di cava è in continua evoluzione e mal si presta ad essere controllato con interventi di vigilanza per loro

stessa natura episodici;

- la legge mineraria (DPR 128/59) è stata pensata soprattutto per le miniere e non contiene norme esplicite per la escavazione del marmo apuano;
- la legge mineraria è poco conosciuta e ancora meno apprezzata da maestranze e responsabili di cava.

Il DPR 128/59 ci fornisce peraltro lo strumento dell'"Ordine di Servizio" che può essere utilizzato per imporre in maniera generalizzata l'adozione di procedure e accorgimenti finalizzati alla sicurezza, la cui assenza riteniamo essere la causa prevalente degli infortuni gravi e mortali, come risulta dalla disamina delle inchieste per infortunio. Abbiamo scelto di individuare le procedure e gli accorgimenti per la sicurezza in collaborazione con gli operatori di cava e perciò abbiamo organizzato gli "incontri per la sicurezza" dedicati ciascuno ad una fase del ciclo di escavazione, il cui prodotto è costituito dal "Regolamento tipo" per la lavorazione in sicurezza in quella fase.

1.4.1.3. Formazione e informazione.

L'efficacia dell'intervento preventivo del Servizio dipende, oltre che dall'esercizio della vigilanza, dalla formulazione di protocolli di lavorazione in sicurezza e dalla loro imposizione alle aziende, anche dalla presa di coscienza, da parte di lavoratori ed imprenditori, della utilità e della fattibilità delle misure di prevenzione. A tal fine stiamo predisponendo iniziative di sensibilizzazione degli operatori di cava e in particolare:

- nel 1988 sono stati realizzati 5 incontri con Direttori ed imprenditori allo scopo di illustrare la normativa e richiamare la loro attenzione sulle proprie responsabilità;
- nel corrente anno si realizzerà e si inizierà a diffondere un audiovisivo sul tema dei protocolli di sicurezza.

1.4.2. Rischi di malattia professionale.

Pur avendo una loro rilevanza il Servizio ritiene prioritario impegnarsi sul tema antinfortunistico, limitando per il momento l'intervento sulla nocività ambientale alla ricerca di sistemi di bonifica delle lavorazioni in sotterraneo.

Da notare che fino al 1985 non risultavano mai eseguite le visite periodiche prescritte dal DPR 128/59, che attualmente grazie al nostro intervento sono effettuate in pressoché tutte le Aziende.

2. COMPARTO TRASFORMAZIONE MATERIALI LAPIDEI.

2.1. Compiti dello S.P.I.S.L.L.-

La Legge n° 833 del 23 dicembre 1978 istitutiva del S.S.N. contiene numerosi articoli che dettano norme, sotto molteplici aspetti, sulla prevenzione, l'igiene e la sicurezza nei luoghi di lavoro; in particolare attribuisce alle U.U.S.S.L.L., a partire dal 1° gennaio 1980, le funzioni fino ad allora svolte dagli Ispettorati del Lavoro per quanto attiene la vigilanza sulla tutela della salute dei lavoratori. L'effettivo passaggio di tali competenze è avvenuto il 30 giugno 1982 con D.L. 30 giugno 1982 n° 390 convertito in Legge il 12 agosto 1982 (n° 597). Per ciò che riguarda l'organizzazione dell'attività ispettiva e di prevenzione il piano sanitario della Regione Toscana lo affida al Servizio di Prevenzione, Igiene e Sicurezza di ciascuna U.S.L. (Leggi Regionali n° 63 del 19.12.1979 e n° 71 del 24 maggio 1980).

2.2. Descrizione del comparto.

2.2.1. Il comparto comprende circa 400 aziende, con circa 3.500 addetti, nelle quali si lavorano materiali lapidei (graniti, marmi bianchi e colorati, travertini). La struttura produttiva è abbastanza diversificata comprendendo aziende con organizzazione del lavoro di tipo industriale e piccoli laboratori artigiani a carattere anche individuale.

2.2.2. Ciclo produttivo.

Il lavoro può essere suddiviso a grosse linee nelle seguenti fasi:

- movimentazione e trasporto blocchi;
- segazione dei blocchi in lastre con telai o con macchine tagliablocchi;
- rifinitura delle lastre;
- trasformazione in manufatti;
- movimentazione e trasporto di lastre e manufatti.

2.3. Descrizione dei rischi.

2.3.1. Rischi di malattia professionale.

Numerose indagini ambientali e sanitarie hanno evidenziato quanto segue.

2.3.1.1. Apparato respiratorio.

L'insorgenza della silicosi è condizionata dalla presenza di silice nei materiali in lavorazione (alta percentuale nei graniti, medio bassa in taluni marmi colorati, quasi sempre nulla nei marmi apuani) e dal tipo di lavorazione (rischio più elevato nelle operazioni a secco). L'introduzione relativamente recente in zona della lavorazione dei graniti e l'uso di acqua per la loro segazione sono correlati con una prevalenza attualmente non elevata di pneumoconiosi tra gli addetti, anche se

tale dato andrà verificato, cosa che il Servizio ha in programma di fare nel corrente anno.

La bronchite cronica e la broncopneumopatia ostruttiva sono al tre malattie tipiche del comparto collegabili ad esposizione a polveri anche esenti da silice.

2.3.1.2. Apparato uditivo.

Il danno uditivo da rumore è una patologia diffusissima in tutte le mansioni, segnatamente tra i segatori dove si registrano percentuali ipoacustici superiori al 70%.

2.3.1.3. Altri organi e apparati.

Discretamente diffusa la patologia da strumenti vibranti. In alcune ditte si è riscontrata una esposizione a vapori di solventi (soprattutto stirolo) usati nella masticiatura delle lastre.

2.3.2., Rischi di infortunio.

Gli infortuni sono un fenomeno preoccupante nella movimentazione di lastre e blocchi.

I Servizi del comprensorio apuo-versiliese sono venuti a conoscenza di 9 infortuni mortali e 10 gravi negli anni dal 1983 al 1988.

2.4. Piani per la riduzione dei rischi.

2.4.1. Attività di studio e ricerca di soluzioni di bonifica dei fattori di nocività.

Il Servizio, superato il periodo conoscitivo iniziale di acquisizione dei dati, sta lavorando sugli interventi possibili per la riduzione di alcuni fattori di nocività propri del comparto. Durante la fase conoscitiva era emersa chiaramente l'assenza di sistemi di bonifica degli elevati livelli di rumorosità, polverosità e concentrazioni in solventi se si escludono i mezzi di protezione personali.

Per questi studi il Servizio si avvale di figure professionali idonee presenti al proprio interno (ingegneri) e collabora con altri Servizi che a livello nazionale studiano lo stesso problema. Iniziano quindi a comparire una serie di bonifiche realizzate concretamente o ancora in fase di progetto o in via di realizzazione inerenti macchine per la segazione e la finitura manuale dei materiali.

2.4.2. Attività per la riduzione del fenomeno infortunistico.

Il fenomeno infortunistico si presenta con connotati di gravità e diffusione soprattutto nelle operazioni di movimentazione di blocchi e lastre e non è stato possibile ridurlo con una attività di vigilanza di ispezione vista la carenza di norme specifiche di legge. Dopo uno studio puntuale delle varie modalità di lavoro nella movimentazione, effettuato nel 1988, stiamo attualmente realizzando degli incontri con operatori addetti alla movimentazione e con tecnici esperti. Le risultanze degli incontri, integrate con la normativa esistente, permetteranno al Ser

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vizio di formulare, entro il 1989, una disposizione per la movimentazione in sicurezza dei materiali lapidei.

2.4.3. L'attività di vigilanza e ispezione.

Nel 1988 è iniziata una attività di sopralluoghi a tappeto, tuttora in corso, che oltre alle normali finalità di vigilanza, si propone la diffusione/imposizione delle bonifiche di cui sopra.

2.4.4. Nuovi insediamenti e attivazioni.

Il Servizio, dalla sua costituzione, ha in corso un'attività permanente di consulenza ai Comuni su tutte le nuove costruzioni e le successive attivazioni alle produzioni, al fine del controllo, preventivo alla costruzione, delle condizioni di igiene e sicurezza dell'insediamento ma anche del suo impatto verso lo esterno.

2.4.5. Diffusione delle informazioni.

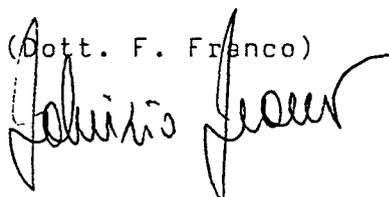
Il Servizio ha organizzato nel 1988 uno stand nell'ambito della 9° Fiera Internazionale Marmi e Macchine di Marina di Carrara, nel quale si mostravano esempi di bonifica realizzati nella segazione e nella lucidatura dei materiali lapidei.

Per il 1989 è prevista la replica di tale iniziativa particolarmente finalizzata alla segazione e finitura manuale.

p. Il Servizio P.I.S.L.L.

Il Coadiutore Sanitario Responsabile della Sez. Agg.

(Dott. F. Franco)



X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CGIL CISL UIL LA SPEZIA

D O S S I E R

**Ambiente di lavoro
Diritti dei lavoratori**

**SPECIALE
ARSENALE M.M.**



Marzo 1989

SCHEMA INFORMATIVA SU:

NORMATIVA , STRUTTURA, CONDIZIONI DI LAVORO

in relazione alle questioni antinfortunistiche dello Stabilimento di lavoro:

ENTE ARSENALE M.M. LA SPEZIA AREA TECNICO/AMM. MINISTERO
DIFESA

PERSONALE OPERAIO

MASCHIO 1826 * - 196 = 1630

FEMMINA 512 * - 108 = 404

PERSONALE IMPIEGATO

MASCHIO 219

FEMMINA 20

* Nella forza operai deve essere scomputato n. 304
(mansione uffici) di cui 196 uomini e 108 donne

Nello Stabilimento mediamente opera n. 26/30 ditte, per una forza lavoro media giornaliera di circa n. 300 operai. Tale presenza risponde a un carico di lavoro medio annuo di circa 65/70%

CARATTERISTICHE DELLE LAVORAZIONI PRESE IN ESAME:

lavorazioni a bordo di unità navali.

PREMESSA

Sulle unità navali Militari non è consentito l'accesso sia alle USL che all'Ispettorato del Lavoro nè a scopo preventivo nè ispettivo.

Le lavorazioni che si svolgono in Arsenale sono quelle caratteristiche dei Cantieri Navali che operano per piccoli, medi e grandi lavori di manutenzione con l'aggravante che nell'area tecnica-amministrativa della difesa non è consentito alle USL e all'Ispettorato del Lavoro di svolgere le funzioni di controllo previste dalle Leggi vigenti e dal Contratto di Lavoro Nazionale.

Altro elemento di diversità è rappresentato dalla tecnica di costruzione tra naviglio mercantile e naviglio militare.

Quest'ultimo infatti, dovendo rispondere a criteri di difesa-offesa determina una maggiore concentrazione di apparati tecnici quali, propulsione, produzione elettrica asservimento degli armamenti che in sostanza determinano una scarsa "abitabilità" della nave e quindi una maggior esposizione dei lavoratori rispetto a potenziali fattori di rischio.

Le difficoltà logistiche sopra esposte, vengono accentuate dal:

- 1) tipo di organizzazione del lavoro;
- 2) strumento di controllo sulle lavorazioni.

ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO

Il tipo di organizzazione del lavoro adottato risponde a tempi determinati a livello di Stato Maggiore, i quali rispondono essenzialmente alla più rapida operatività dell'unità navale, e non già ad una programmazione che abbia come elemento centrale la tutela dei lavoratori rendendo compatibili fra loro le diverse lavorazioni.

A questa difficoltà si somma la mancanza di coordinamento a livello locale fra la forza lavoro pubblica e privata, la quale determina condizioni di conflittualità nelle varie fasi lavorative.

STRUMENTO DI CONTROLLO SULLE LAVORAZIONI

All'interno dello Stabilimento l'organo di controllo per le condizioni antinfortunistiche e di igiene ambientale è il Comitato Antinfortunistico di Ente,

Detto organismo è previsto con normativa del Ministero della Difesa ed è composto da membri nominati dalla Direzione e da una rappresentanza delle OO.SS. di Ente.

Tale organismo ha compiti meramente consultivi verso il Direttore dell'Ente e comunque non esercita alcun ruolo per le lavorazioni che si svolgono a bordo di unità navali; il tutto in palese contrasto con la Legge di Riforma Sanitaria n. 833 e (del) Contratto di Lavoro approvato con DPR 266/87 che all'articolo 44 recita come titolo:

"accertamenti in materia di sicurezza di igiene ambientale e salubrità del lavoro.....(vedi annesso dossier)"

OBIETTIVI piena applicazione della legge 833 e dell'art. 44 del DPR 266/87

 Costituzione, a cura dell'Ente, di un Ufficio Tecnico con il compito di rendere compatibili le varie fasi lavorative con una corretta applicazione delle norme di sicurezza del lavoro

INIZIATIVE ASSUNTE LIVELLO LOCALE

- Settembre 84 Denuncia dei rappresentanti delle OO.SS. di Ente presenti nel Comitato Antinfortunistico rispetto alla carenza del personale medico finalizzato alle visite periodiche preventive e di igiene ambientale.
- Marzo '87 Vertenza con il Comando in Capo sul ruolo delle OO.SS. di Ente in tema di antinfortunistica e di igiene ambientale.
- Luglio '88 Richiesta delle OO.SS. di Ente alla USL e agli Enti dipartimentali di una applicazione corretta dell'art. 44 del DPR 266/87.
Risposta negativa degli Enti in base al parere di una sezione del Consiglio di Stato (vedi dossier).

Ottobre 1988 Incidente mortale su Nave Maestrale
(decesso di un militare e ferimento
di alcuni altri)
L'unità navale in argomento era
in fase operativa, ma le circostanze
dell'incidente sono del tutto analoghe
a situazioni che normalmente possono
determinare su unità ai lavori.
Proclamazione dello sciopero e apertura
vertenza con il Comando in Capo
di La Spezia.

Apertura vertenza con Ministero
Difesa e proclamazione dello stato
di agitazione di tutto il personale
civile.

Capitolo Primo

I CIVILI NEL MINISTERO DELLA DIFESA

Nel Ministero della Difesa lavorano oltre 53.000 dipendenti civili (sui 71.000 previsti), in oltre 1000 posti di lavoro sparsi su tutto il territorio nazionale, da Palermo a Bolzano. Le attività svolte sono a trecentosessanta gradi: tanto per avere un'idea, basti pensare che si individuano 556 tipi di qualifiche operaie e impiegatizie, amministrative e tecniche a tutti i livelli, che rappresentano, nel nuovo ordinamento, il 50% dei profili professionali presenti in tutto lo Stato (142 su 285 complessivi). Tali professionalità operano in tutti i campi (terra, acqua, aria), in tutti i settori (fabbricazione, manutenzione, distribuzione), per fini sia di difesa nazionale che civili e secondo le articolazioni più disparate: settore sanitario e farmaceutico; dell'alimentazione; dei servizi (guardiani, pulizie, trasporti, giardinaggio, stoccaggio e distribuzione, allevamento); meccanico; edile; metalmeccanico e navalmeccanico; della progettazione edile, navale e aeronautica; degli esplosivi e poligoni; dei combustibili; delle telecomunicazioni, della comunicazione e del traffico aereo; fototelecinematografico; delle lavorazioni ottiche e tipografiche; delle pubblicazioni; della idrogeotopocartografia; elettrico, elettromeccanico ed elettronico; dell'informatica; della ricerca chimico-fisica e nucleare; della giustizia militare. Una così complessa organizzazione del lavoro fa registrare una amplissima gamma di rischi, caratterizzata da diffuse nocività quotidiane e da migliaia di infortuni ogni anno, nonché da grosse pericolosità a fronte delle quali la struttura dei servizi interni di prevenzione stenta a raggiungere l'adeguamento necessario (esiste un accordo tecnico la cui attuazione viene tenuta bloccata da tempo

da parte della amministrazione), ed è per di più gestita al di fuori della legge 833 del 1978, cioè in disapplicazione delle norme che regolano il Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

Tra le situazioni più eclatanti quelle riportate nelle schede, ma anche il caso del crollo di una intera parte di un piano di un edificio, verificatosi a Palazzo Marina, a Roma, nel 1984, che solo per una fortunatissima circostanza non ha causato una vera e propria strage; o la storia di recipienti a pressione, vere e proprie "bombe" montate su automezzi antincendio SIRMAK, in servizio presso l'Aeroporto di Ciampino e in altri enti della Difesa: su di essi la CGIL ha denunciato all'amministrazione l'inidoneità delle valvole di sicurezza, certificata da molti anni dai tecnici dell'ISPESL, ma senza ricevere alcuna risposta.

Ma accanto ai casi più gravi, i problemi di ogni giorno: ambienti fatiscenti, con microclima inidoneo e nocività ambientali incontrollate (fumi, polveri, ecc.); visite mediche periodiche eseguite da medici militari non specializzati in medicina del lavoro e utilizzati solo residualmente per la medicina preventiva. Ad esempio, in un aeroporto come quello di Ciampino, con circa 5000 dipendenti tra civili e militari, il medico di stormo è anche medico legale e medico generico per il personale militare, civile e di leva a terra, nonché medico del lavoro per le lavorazioni nocive e le relative visite previste dalla legge, ed è responsabile dei problemi microclimatici, fisico-chimici e di igiene del lavoro: un vero genio! In tutto il Ministero della Difesa, infatti, i citati 53.000 civili non sono che una parte del

IL PERICOLO E' IL NOSTRO MESTIERE?

Stralcio di una lettera della Cgil del 9 maggio 1988 al ministro della difesa, cui non è stata data risposta (...)

Lavorazioni pericolose a bordo delle navi. Quanto è accaduto di recente nel porto di Ravenna si deve considerare un segnale più che sufficiente per intervenire con rapidità per una incisiva opera di prevenzione. E' questo della cantieristica privata, infatti, un campo, allo stato attuale, pericolosamente sottovalutato, come risulta inoltre dalle numerose segnalazioni che ci giungono da più parti.

Lavorazioni con la nitroglicerina. E' un problema poco noto ma con effetti preoccupanti. I disturbi accusati dal personale rivelano la pericolosità insita nell'inalazione, nell'assorbimento cutaneo e nell'ingestione di nitroglicerina: si tratta di mal di testa forti e persistenti, conati di vomito, bassa pressione, problemi circolatori, cardiaci, di vasodilatazione, fino ad anemie e intossicazioni croniche. Non sono, evidentemente, servite a nulla le modifiche ai cicli produttivi che l'amministrazione sostiene di avere attuato proprio per motivi di sicurezza. Modifiche effettuate senza alcuna verifica degli organi tecnici e senza informare le organizzazioni sindacali.

Lavorazioni con l'amianto. Il suo utilizzo causa le terribili patologie dell'asbestosi e altissime percentuali di decessi per tumore da asbesto. Su questi temi la Cgil chiede che, in tempi stretti, il gruppo nazionale misto presso Segredifesa programmi un intervento, con la formazione di una commissione mista formata dall'amministrazione, dalle organizzazioni sindacali e da tecnici anche esterni alla amministrazione. (...)

personale, che complessivamente registra la presenza di circa 110 mila dipendenti militari e di milioni di ragazzi che passano per il servizio di leva. Anche essi, attraverso i loro organismi rappresentativi, più volte hanno evidenziato l'esigenza di contatti reali col Servizio Sanitario Nazionale, a testimonianza delle esigenze di una visione nuova della struttura militare. Devono far riflettere i suicidi di militari di leva verificatisi con una serie impressionante lo scorso anno, frutto della "separatezza" della struttura militare dalla società "civile", anche nel campo della prevenzione psicofisica, con la tendenza a rendere inoperante, per la amministrazione della Difesa, l'idea base della legge di riforma sanitaria, di una prevenzione gestita unitariamente sul territorio attraverso le U.S.L. e non tramite strutture non idonee in quanto indirizzate ad altri fini, quale è il Servizio Sanitario Militare.

Capitolo Secondo

STORIA DI UNA LEGGE DISAPPLICATA

1 - Prima della legge 833/78, generalizzando quanto previsto da norme precedenti (art. 3 del regio decreto n. 824 del 2/5/27 sui recipienti a pressione; art. 18 del 12/9/59 sui collaudi e le verifiche), e adducendo a pretesto le esigenze di segretezza militare, il Ministero della Difesa ha assunto il criterio di una autogestione in campo prevenzionale.

Gestendo la materia attraverso propri organismi tecnici e sanitari, pertanto, l'Amministrazione della Difesa ha attuato un discutibile autocontrollo che cozza con i successivi principi della legge di riforma sanitaria e che, nei risultati, si è dimostrato inefficace, producendo situazioni di pericolo ed inefficienza, come sta a testimoniare la diffusissima vertenzialità che, in questi anni, si è registrata nei posti di lavoro.

L'unica materia lasciata alla competenza dell'organismo pubblico preposto (a quel tempo l'ENPI), fu l'esecuzione, tramite convenzioni, delle visite mediche periodiche per lavorazioni nocive, previste dall'art. 33 del DPR 303/56.

2 - Dopo l'entrata in vigore della L. 833, il Ministero procedette ad uno "scorporo totale" dei suoi posti di lavoro dalle competenze del S.S.N., escludendo i controlli delle strutture pubbliche (U.S.L., ISPES, Ministero del Lavoro, ecc.), anche per le tematiche della medicina preventiva prima gestita dall'ENPI (visite mediche periodiche preventive, ora di competenza U.S.L.) e per visite mediche di controllo sulle assenze per malattia. Infatti, con un'interpretazione unilaterale degli artt. 6 e 14 della L. 833/78,

nelle more dell'attuazione dell'art. 24 della legge stessa (riordino della normativa prevenzionale), il Ministro pro-tempore On. Spadolini, a conclusione di una serie di disposizioni emanate negli anni precedenti dell'Amministrazione della Difesa a tutti i livelli, argomentò in Parlamento, in risposta all'interrogazione parlamentare del Sen. Giustinelli ed altri, che "... la legge di riforma, nell'elencare le competenze proprie dello Stato, ha ribadito l'autonomia dell'organizzazione sanitaria militare e dei servizi sanitari istituiti per le Forze Armate..."

3 - Le Organizzazioni Sindacali, soprattutto la CGIL, hanno da allora contestato tale impostazione (che a tutt'oggi si manifesta nella volontà del Ministro della Difesa), con le seguenti argomentazioni:

a) L'autonomia del Servizio Sanitario Militare prevista dalle lettere v e z dell'art. 6 e dell'art. 14 della L. 833/78, non può essere riferita anche al personale civile del Ministero della Difesa, in quanto esso è sottoposto al regime giuridico proprio di tutti i dipendenti civili dello Stato

e, in campo sanitario, di tutti i cittadini ed è, quindi, anch'esso destinatario delle competenze delle U.S.L. e degli altri organismi pubblici preposti.

D'altro canto l'art. 6 della legge 833/78 riserva allo stato le funzioni amministrative concernenti l'organizzazione sanitaria militare (let. v) ed i servizi sanitari istituiti per le Forze Armate (let. z), senza alcun riferimento alle funzioni di prevenzione, le quali restano di competenza del Servizio Sanitario Nazionale.

Né sembra potersi argomentare che quanto

LAVORO INSALUBRE A TERNI:

una lettera polemica di cgil, cisl, uil, snad

Alla 3^a Direzione Lavori
Genio Militare ROMA
Alla Usl della Conca
Ternana TERNI
Al Direttore Generale
A.M.A.T. ROMA
e per conoscenza Alla Direzione dello
S.M.A.L. TERNI

"Le organizzazioni sindacali dello Stabilimento Armamento Leggero di Terni richiedono il Vostro intervento, ognuno per la parte di propria competenza, per una verifica tesa a sanare le condizioni igieniche ed ambientali del 2^a Reparto Meccanica Varia recentemente ristrutturato.

Tale richiesta scaturisce dal fatto che, a seguito del rifacimento del tetto ed in concomitanza della stagione calda si determinano all'interno del reparto temperature elevatissime.

Questo, unito alla presenza di macchine lubrificate con oli minerali, rende l'ambiente assolutamente invivibile".

Questa lettera è del 4 agosto '88 ed i sindacati sono ancora in attesa di un "cortese riscontro".

Asserito nella lettera z dello stesso articolo, in merito all' "accertamento tecnico-sanitario delle condizioni del personale dipendente" sia riferito all'amministrazione della Difesa, in quanto ad un'attenta lettura non sfugge che tale prescrizione è riferita esclusivamente ai servizi dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato, e quindi non anche al personale civile del Ministero della Difesa.

Inoltre va evidenziato come la linea dell'Amministrazione della Difesa sia del tutto opposta, sul piano generale, a quella data dalla legge di riforma sanitaria, nel momento in cui tende ad uno scorporo del Ministero, al fine di individuare un doppio del Servizio Sanitario Nazionale in campo preventivo, quando al contrario la legge 833 prevede le U.S.L. (ed i presidi multizonali) come l'unico strumento per una gestione unitaria della salute su tutto il territorio nazionale.

b) L'interpretazione delle OO.SS. ha trovato conferma nel parere del Consiglio di Stato in adunanza plenaria, espresso, in risposta ad un quesito della Presidenza del Consiglio, in data 11/10/84 e inviato da parte della stessa presidenza del Consiglio a tutte le amministrazioni dello Stato, perché vi si uniformassero, con foglio n. 16111/10-0-177 del 30/10/84.

Va rilevato, al riguardo, che l'Amministrazione Difesa non ha mai ottemperato a tale disposizione e, per contrastare tale impostazione, fa riferimento ad un successivo parere della III^a Sezione del Consiglio di Stato del 24/6/86, da lei stessa richiesto e limitato, comunque, alle sole visite periodiche mediche preventive, generalizzandolo e interpretandolo a fa-

UNA LEGGE AVANTI E DUE PASSI INDIETRO

Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale.

Legge 23 dicembre 1978 n. 833.

Art. 6 (Competenze dello Stato)

Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:

(...)

v) l'organizzazione sanitaria;

z) i servizi sanitari istituiti per le Forze armate ed i Corpi di polizia, per il Corpo degli agenti di custodia e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché i servizi dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato relativi all'accertamento tecnico-sanitario delle condizioni del personale dipendente.

(...)

Art. 14 (Unità sanitarie locali)

(...)

Nell'ambito delle proprie competenze, l'unità sanitaria locale provvede in particolare:

(...)

f) all'igiene e medicina del lavoro, nonché alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali;

(...)

g) agli accertamenti, alle certificazioni e ad ogni altra prestazione medico-legale spettanti al servizio sanitario nazionale, con esclusione di quelle relative ai servizi di cui alla lettera z) dell'articolo 6.

vore delle sue tesi. Ciò non sembra possibile in quanto la Sezione III^a del Consiglio di Stato avrebbe contraddetto, se così fosse, l'adunanza plenaria del Consiglio stesso.

c) La competenza delle U.S.L. e degli altri organismi preposti all'igiene, sicurezza e salubrità del lavoro è stata specificamente e definitivamente ribadita anche nei confronti dell'amministrazione della Difesa, sia in campo medico - fiscale che prevenzionale, dagli artt. 43 e 44 del DPR 266 dell'8/5/87, il quale ha recepito il CCNL dei lavoratori del comparto Stato. Con tale disposizione normativa viene quindi inficiata ogni possibile diversa interpretazione circa le competenze in materia e vengono inoltre abrogate tutte le precedenti disposizioni in contrasto (nello specifico, gli artt. 3 e 18, rispettivamente del R.D. del 1932 e del D.M. del Ministro del Lavoro del 1959, non ché tutte le norme e regolamenti di deroga alle prescrizioni vevoli erga omnes della 833).

d) La legge 93/83 (L. quadro sul Pubblico Impiego), al primo comma dell'art. 23, ha esteso anche al settore pubblico l'art. 9 dello statuto dei lavoratori (L. 300/70), relativo alla tutela della salute e dell'integrità fisica e al potere di controllo dei lavoratori in tale campo.

Il DPR 266/87 citato, inoltre, all'art. 13 let. h) individua tra le materie demandate alla negoziazione decentrata "l'individuazione delle misure per la sicurezza, la salubrità e l'igiene dell'ambiente di lavoro, nonché per l'utilizzazione delle strutture, dei locali e delle attrezzature".

Pertanto tutte le problematiche relative a tale materia, ivi comprese quelle inerenti la individuazione di alcune specifiche misure per la salvaguardia della segretezza militare, vanno ricondotte al confronto triangolare tra l'Amministrazione Difesa, gli organi del S.S.N. e le organizzazioni sindacali di settore.

A fronte di tali inconfutabili argomentazioni l'amministrazione Difesa ha ritenuto di:

- dover adire comunque ad un ennesimo parere del Consiglio di Stato, con l'evidente intento di ritardare e rendere non trasparente l'applicazione della vigente normativa;
- bloccare il confronto in contrattazione decentrata, confronto che era stato avviato fattivamente con il supporto di un gruppo tecnico misto amministrazione/sindacati (ma ormai da mesi tale gruppo non viene riconvocato).

Le Organizzazioni sindacali chiedono quindi alla Amministrazione della Difesa, responsabile del perpetuarsi di una situazione, ormai annosa, di generalizzate inadempienze e di zone di estremo pericolo per il personale e di gravi inefficienze:

1. che dia immediata attuazione alla contrattazione decentrata;

2. che receda dall'intenzione di ricorrere al Consiglio di Stato e dia immediata attuazione agli artt. 43 e 44 del DPR 266/87;
 3. che contestualmente emani disposizioni e stanzi i fondi necessari (anche con apposita revisione dei capitoli di bilancio), per l'attuazione di convenzioni finalizzate alla effettuazione da parte delle U.S.L. e degli altri organismi pubblici preposti, relativamente a:
 - le visite fiscali di controllo sulle assenze per malattia, con le modalità previste dall'art. 43 del DPR 266/87 e nel rispetto dell'art. 4 del D.M. del Ministro del Lavoro del 15/7/86;
 - le visite mediche periodiche preventive per il lavoratori addetti a lavorazioni nocive, previste dagli artt. 33 e 34 del DPR 303/56;
 - i collaudi e le verifiche di impianti, macchinari, apparecchiature, con le modalità descritte dal D.M. 12/9/59 (escluso l'art. 18) e delle altre disposizioni di legge, ivi comprese quelle attuative della L. 833/78.
- La CGIL, in particolare, ha inviato il 24 novembre 1987 una nota su tale problema al ministro Santuz e al ministro Zanone, a firma del Segretario nazionale della Funzione Pubblica CGIL Aldo Giunti.

Capitolo Terzo

**LA CRONACA:
DIECI ANNI DI CONTENZIOSO*****...FINO AL 1978***

Le visite medico periodiche-preventive sono eseguite dall'ENPI (Ente Nazionale Prevenzione Infortuni).

I controlli e le verifiche per la sicurezza degli ambienti e dei macchinari vengono eseguiti in proprio dall'Amministrazione della Difesa in base al D.M. 12-9-59.

23 DICEMBRE 1978

Entra in vigore la legge 833 che istituisce il Servizio Sanitario Nazionale. Le visite mediche-periodiche continuano ad essere eseguite dall'ENPI in attesa del suo scioglimento.

1 LUGLIO 1982

L'ENPI viene sciolto, i compiti, le funzioni, la struttura organizzativa sono trasferiti alle U.S.L.

L'Amministrazione della difesa, con una interpretazione unilaterale degli artt. 6 e 14 della legge 833/78, afferma la competenza della sanità militare nelle materie di prevenzione e di controllo.

14 LUGLIO 1983

Interviene la Direzione Generale della Sanità Militare.

In una circolare interna trasmessa al Corpo della Sanità Militare dell'Esercito, avente per oggetto "visite mediche periodiche al personale adibito alle lavorazioni insalubri", la Direzione della Sanità dà disposizioni circa l'utilizzo di "medici privati specialisti", cui far ricorso solo se non si riuscisse ad ottemperare ai compiti espletati dai medici militari e "tenendo conto che ogni convenzione non deve superare l'importo di lire 480.000 lorde mensili".

5 AGOSTO 1983

Iniziativa della federazione regionale lavoratori Statali Emilia Romagna. Rivendica la titolarità delle U.S.L. per le visite periodiche del personale della Difesa (dopo la soppressione dell'ENPI).

19 SETTEMBRE 1984

Consiglio dei delegati Arsenale di La Spezia. Denuncia le scelte operate dall'Amministrazione Difesa, sulle visite periodiche presso Difesa. (Direzione Generale della Sanità) Rileva carenze di personale medico e paramedico specializzato. Sollecita convenzioni con la U.S.L.

27 GENNAIO 1984

La Direzione Generale degli armamenti impartisce disposizioni. Il Direttore Generale invia una circolare a tutti gli Enti dipendenti in cui afferma: "L'Amministrazione della Difesa non ha al

I NOSTRI DIRITTI

Dalla Legge Quadro sul Pubblico Impiego.

LEGGE 29 MARZO 1983 N. 93.

Titolo III: Tutela sindacale del pubblico impiego.

Art. 23. Estensione delle norme di cui alla legge 20 maggio 1970 n. 300.

Al dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1 si applicano le disposizioni degli articoli 1, 3, 8, 9 e 11, nonché (...)

Dalla Statuto dei Lavoratori.

LEGGE 20 MAGGIO 1970 N. 300.

Art. 9 - Tutela della salute e dell'integrità fisica. I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica.

momento facoltà di opporsi all'accesso del personale ispettivo..."
Inoltre nella circolare si ribadisce di promuovere preventivamente opportune "azioni correttive" in vista dell'intervento delle U.S.L.; di responsabilizzare il personale dipendente, di vigilare sulla reale operatività dell'organizzazione antinfortunistica di stabilimento e di ricorrere per controlli e verifiche di impianti, immobili e macchine, alla collaborazione del Genio Militare e di esperti qualificati.

14 MARZO 1984

Le Organizzazioni Sindacali CGIL-CISL chiedono l'intervento della U.S.L. n. 20 al 12' O.R.E. Cagliari.

Tale richiesta fa seguito ad una precedente ispezione della USL nel 1982 in cui si evidenziarono 24 irregolarità.

Il successivo sopralluogo della USL n. 20 riporta 17 irregolarità, e cioè carenze di dotazioni nei presidi antinfortunistici, mancanza di impianto di messa a terra, di aspirazione d'aria, di impianto elettrico di tipo antideflagrante, assenza di contenitori per solventi tossici, ecc.

La USL chiede assicurazioni scritte entro il 30 settembre sulla rimozione delle deficienze.

IL PROBLEMA APPRODA IN PARLAMENTO

Era il 1984 quando un gruppo di senatori presentava una interrogazione agli allora ministri della sanità e della difesa, Degan e Spadolini, per sapere "le ragioni che impediscono la definizione delle convenzioni sul territorio nazionale, tra le unità sanitarie locali ed i ministeri competenti, rendendo così inoperante un punto qualificante della legge di riforma sanitaria del 1978". Gli interroganti spiegavano che sono ancora gli ufficiali medici a sottoporre alle visite periodiche preventive i dipendenti civili e questo costringe i dipendenti a recarsi all'ospedale militare più vicino, che nel caso dei dipendenti dello S.M.A.L. Terni si trova a Perugia. Nonostante la Usl di competenza, quella della Conca Ternana, vanta una notevole esperienza nel campo della medicina del lavoro. La conseguenza di questo stato di cose è che i lavoratori si astengono dal presentarsi alle visite, con una azione di protesta durata due mesi.

Il ministro della difesa, a nome del Governo, rispose, per iscritto, ai senatori che dopo lo scioglimento dell'Enpi, le Usl non potevano assumere automaticamente competenze che il disciolto ente aveva solo in virtù di convenzioni stipulate con la sanità militare. Anzi, "all'articolo 6 la legge di riforma sanitaria -scriveva il ministro- nell'elencare le competenze proprie dello Stato, ha ribadito l'autonomia dell'organizzazione sanitaria militare e dei servizi sanitari istituiti per le Forze armate. In tale quadro questa Amministrazione, allo scopo di far fronte nella maniera più tempestiva e capillare a proprie esigenze istituzionali, si avvale - fintantochè non possa interamente provvedervi con proprio organico- della consulenza di medici specialisti civili di sicura e provata qualificazione professionale, mediante assunzioni a tempo determinato attuate per mezzo di convenzioni.

Nessuna illegittimità pertanto è da riscontrarsi in tale comportamento. Ciò non toglie che, qualora ragioni di opportunità lo suggeriscano, convenzioni possano essere stipulate con le Usl".

APRILE 1984

La Scuola di formazione difesa invia un volumetto avente per oggetto: "visita didattica" dopo un sopralluogo effettuato da tecnici esterni presso Palazzo Marina a Roma.

La visita ispettiva tenuta nei giorni 30 marzo e 2-4 aprile 84 di ingegneri e tecnici esterni (definita dall'A.D. "didattica") evidenzia alcuni interventi prioritari riguardanti: inquinamento e ricambio d'aria, illuminazione, rumori, contaminazione di piombo, sostanze nocive, inadeguatezza e sovraffollamento degli ambienti, carenza di elementi protettivi, di controllo, di collaudo dei macchinari (officina, falegnameria, reparto metallurgico). Inoltre nel volumetto viene ricordato di sottoporre a visita presso medici competenti e a controlli i lavoratori esposti a rischio (art. 33 DPR 303/56).

2 MAGGIO 1984

La Funzione Pubblica Cgil invia un telegramma al Ministro della Sanità in cui si denuncia la non effettuazione delle visite periodiche "da oltre due anni" per il personale civile della Difesa presso le U.S.L.. Viene richiesto un urgente incontro.

SI PRONUNCIA IL CONSIGLIO DI STATO...

Nell'ottobre del 1984, in adunanza plenaria il Consiglio di Stato, interpellato dal Dipartimento della funzione pubblica, emette un parere proprio sugli accertamenti sanitari, che da ragione alle tesi sindacali. Scrive, tra l'altro, il Consiglio che:

- "(...) pur in mancanza nella legge 833/78 di norme abrogatrici, è da osservare:
- a) che l'art. 14, lett. q., nell'estendere la competenza delle Usl agli accertamenti, alle certificazioni e ad ogni altra prestazione medico-legale spettante al servizio sanitario nazionale, istituisce una clausola generale, correlata alle funzioni propriamente assistenziali, ivi comprese quelle in materia di igiene e medicina del lavoro (art. 14 lett. f);
 - b) che l'eccezione a detta clausola generale è circoscritta alla lett. z) dell'art. 6 che prevede servizi sanitari a destinazione soggettiva limitata;
 - c) che l'eccezione non è estesa alla lett. v) dell'art. 6, concernente l'organizzazione sanitaria militare;
 - d) che le prestazioni di medicina legale costituiscono, unitamente a quelle di prevenzione, di cura e di riabilitazione, una delle quattro categorie nelle quali si iscrivono le prestazioni delle Usl (art. 19, I comma);
 - e) che la sanità militare è menzionata nella legge, ma soltanto a proposito di libretti sanitari personali ed in riferimento agli accertamenti ed alle cure praticate durante il servizio di leva (art. 27, I comma);
 - f) che anche per i militari è previsto il diritto di accedere ai servizi di assistenza (delle Usl) delle località ove prestano servizio con le modalità stabilite nei regolamenti di sanità militare (art. 19, V comma).

Da quanto esposto appare conseguente affermare:

- 1) che le Usl, anche in ragione dell'uniforme articolazione sull'intero territorio nazionale (art. 13), hanno una competenza generale in materia di accertamenti tecnico-sanitari nei confronti dei lavoratori dipendenti, anche e soprattutto ad istanza delle amministrazioni;
- 2) che tale competenza, in ragione delle finalità del servizio sanitario nazionale, è tendenzialmente, e salve le eccezioni di legge, esclusiva;
- 3) che le norme generali sull'utilizzazione dell'opera degli ufficiali medici da parte delle autorità civili non appaiono invocabili in presenza di una legge nuova che, regolando diversamente l'intera materia, non ha fatto salve le preesistenti concorrenti competenze (...).

4 DICEMBRE 1984

Un ulteriore telegramma al Ministro della Sanità viene inviato dalla FP Cgil per riaffermare quanto già segnalato in maggio e riproporre un incontro.

6 DICEMBRE 1984

I rappresentanti sindacali in seno al Comitato Antifortunistico di Palazzo Marina formalizzano nel corso di una riunione la richiesta di dar luogo ad interventi relativi a controlli, al fine di evitare il ripetersi di situazioni pericolose.

14 GENNAIO 1985

Il Direttore della 7' O.R.E. nella lettera di risposta a dipendente che rifiuta la visita preventiva presso strutture sanitarie militari, afferma la competenza della sanità militare "... in armonia con quanto previsto dalla L. 833/78 (art. 6 lett. z);" e di aver predisposto personale competente e mezzi idonei per le visite in questione. Inoltre riversa sull'interessato le responsabilità penali e/o medico-legali del rifiuto.

5 MARZO 1985

CGIL-CISL-UIL nazionali del Ministero della difesa firmano un documento che inviano al Gabinetto del Ministro, avente come oggetto "tutela della salute e dell'integrità fisica e applicazione della legge 833/78". Nel documento si ribadisce che, dopo la pubblicazione del parere del Consiglio di Stato dell'11 ottobre

...LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO NE ASSUME IL PARERE

"Allo scopo di evitare difformità di comportamenti - scrive il ministro per la funzione pubblica Remo Gaspari a tutte le amministrazioni pubbliche centrali e periferiche, quindi anche al Ministero della difesa - le amministrazioni in indirizzo vorranno pertanto adeguarsi al parere del Consiglio di Stato, dandone immediata comunicazione ai dipendenti uffici nonché agli enti sottoposti alla loro vigilanza".

Questo perentorio invito si legge nella circolare del Dipartimento per la funzione pubblica il cui numero di protocollo è 16111/IC - C-177 U.L. del 30 ottobre '84.

1984, la competenza in materia di sanità è delle U.S.L. per il personale civile della Difesa, in applicazione a quanto definito nella legge che istituisce il Servizio Sanitario Nazionale.

11 MARZO 1985

Il consiglio dei delegati dell'Aeroporto Militare di Ciampino apre una vertenza sui presidi antifortunistici. A sostegno di tale vertenza presso la 2' R. A. intervengono le organizzazioni sindacali territoriali.

Il Consiglio dei Delegati chiede all'Amministrazione dell'Aeroporto di fornire indumenti di lavoro ed antinfortunistici nonché materiale di igiene; tale richiesta viene rimessa alla 2' Regione Aerea. Infine viene sollevato il conflitto di competenze nell'effettuazione delle visite periodiche e preventive tra USL e Sanità Militare.

ED ANCHE IL MINISTERO DELLA SANITA'

Infatti, in una lettera inviata agli Istituti Fisioterapici Ospitalieri, a cui è allegata la nota della Presidenza del Consiglio, scrive come di conseguenza "non possano continuare ad avvalersi dei propri medici fiscali, dovendo far ricorso, per gli accertamenti medico-legali, alle Usi".

La nota è della Direzione Generale degli Ospedali, la data è il novembre '84, foglio n. 900.1/1.5 - 213/2085.

26 APRILE 1985

Il Coordinamento Difesa CGIL della Toscana propone iniziative alle strutture territoriali in applicazione della L. 833/78 sulla prevenzione, e per la contrattazione negli enti di mappe di rischio. Per questo la CGIL difesa della Toscana attiva le sue rappresentanze di posto di lavoro.

MAGGIO 1985

La Funzione Pubblica CGIL di Firenze richiede un parere legale all'avvocato Matteo Lucibello.

Per l'avvocato l'Ospedale Militare è competente solo per le cause di servizio e infermità (artt. 1 e 3 legge n. 416 dell'11-3-1926); per quanto attiene le visite periodiche e preventive il DPR 303/56 ravvisa il "medico competente" nella struttura organizzativa dell'ENPI e, dopo lo scioglimento di quest'ultimo, delle USL (art. 72 L. 833/78 igiene, prevenzione infortuni, malattie professionali).

Il personale civile della difesa non rientra nei servizi istituiti per le FF.AA.. Chi omette di sottoporre i lavoratori a visita presso le strutture competenti può essere denunciato ai sensi degli artt. 33 e 38 DPR 303/56.

3 MAGGIO 1985

La Cgil dello SMAL di Terni denuncia condizioni igienico ambientali allarmanti, in riferimento, soprattutto, ai locali mensa per i quali l'intervento della Sanità Militare non ha risolto i problemi igienici.

La U.S.L. della Conca Terrana, settore tutela ambiente, scrive al direttore SMAL di Terni, al Consiglio dei delegati e alle organizzazioni sindacali, per evidenziare i problemi sopra esposti e rinnova l'invito al rispetto delle competenze in tema di prevenzione, suffragando tale interpretazione con il parere inequivocabile del Consiglio di Stato.

1 LUGLIO 1985

In un comunicato del Consiglio dei Delegati dell'Arsenale ad Enti di La Spezia si riafferma il rifiuto alle scelte operate dalla Amministrazione della Difesa, già sostenute nel 1983, evidenziando la forte contraddizione in cui si pone il Ministero assumendo il ruolo di "controllore di se stesso".

14 OTTOBRE 1985

Le Organizzazioni Sindacali del distretto militare di Massa Carrara scrivono all'Assessore della Sanità del Comune e alla USL competente per denunciare gravi inadempienze "relative

LO DICE ANCHE IL CONTRATTO

Accertamenti in materia di sicurezza, di igiene e salubrità del lavoro, è il titolo dell'articolo 44 dell'ultimo contratto degli statali, il DPR 266/87.

Ecco cosa si legge nei tre commi che lo compongono.

1. Le Usl hanno competenza in materia di visite preventive e di controlli periodici connessi con attività esposte a rischio ed in particolare in presenza di rischi derivanti dall'uso continuato di videoterminali, come dispone la vigente normativa Cee.

2. Le Usl e gli altri organismi pubblici a ciò preposti per legge dalle vigenti disposizioni hanno competenza in materia di collaudi e di verifiche periodiche di macchinari, impianti e strutture delle amministrazioni statali.

3. Tale disposizione si applica anche al ministero della difesa.

PAESE SERA

IL PAESE - IL NUOVO CORRIERE
L. 900 (Sped. in abb. post. G 1/70)

FIRENZE

ANNO XXXIX - N 101
** Martedì 12 aprile 1988

"I civili" in sciopero

E oggi niente mensa. Come avevano annunciato nei giorni scorsi, i lavoratori dello Stabilimento chimico-farmaceutico militare di via Reginaldo Giuliani si asterranno dal sedersi a mensa. E proprio oggi che allo Stabilimento sono attese visite "accalenti". Durante lo "sciopero della fame", usciranno all'esterno dello Stabilimento e, assieme ai rappresentanti sindacali di...

ANNO XXXIX - N. 102
** Mercoledì 13 aprile 1988

"Civili" difesa: protesta riuscita

LA NAZIONE

Martedì 12 aprile 1988

Firenze

SINDACALE
«Militare»:
un incontro

IL TEMPO/LAZIO

CIVITAVECCHIA

In una lettera indirizzata al direttore dello Stabilimento chimico farmaceutico militare, le rappresentanze sindacali dei dipendenti civili, aderenti a Cgil, Cisl e Uil, hanno preannun-

incontrato
organizza
dei sindac

Minacciano agitazioni e scioperi

Dipendenti civili e medici militari

Gli impiegati del ministero della Difesa contrari a questa prassi

I lavoratori civili dipendenti del ministero della Difesa sono...
A questo si legge...
Il sindacato...
La Cgil...
Venerdì 8 Aprile 1988

Sabato
15 Marzo 1986

Centro chimico: protestano i sindacati

L'UNIONE SARDA 2 2 FEB. 1984

PROCLAMATE PER VENERDI' DUE ORE DI SCIOPERO

I "civili" dell'Esercito
contestano i militari

CORRIERE DI FIRENZE
La Citta

Venerdì 8 Aprile 1988

alla salute e all'integrità del personale civile". Nella lettera evidenziano la scarsa capacità del Ministero Difesa ad adempiere a compiti di medicina del lavoro e richiamano la struttura pubblica a intervenire perchè sia applicata la legge 833/78.

5 NOVEMBRE 1985

La Funzione Pubblica Cgil di Bologna chiede un parere sull'applicazione della legge 833/78 al personale del Ministero Difesa ad uno studio legale. Viene confermata, nel parere dell'avvocato Sacco, la competenza delle U.S.L. circa la prevenzione degli infortuni sul lavoro, delle malattie professionali e l'accertamento ed il controllo dei fattori di nocività.

15 GENNAIO 1986

Il Consiglio dei Delegati della 12' O.R.E. di Cagliari interviene alla riunione del Comitato Antifortunistico e rileva le carenze dei presidi antifortunistici e la mancanza di igiene in alcuni reparti.

28 NOVEMBRE 1986

I sindacati CGIL-CISL UIL e il Consiglio dei delegati del comprensorio militare di S. Lucia di Civitavecchia intervengono sulla situazione antifortunistica e igienica in relazione ai rilievi fatti dal Capo Sezione Antifortunistica.

Le organizzazioni sindacali:

- denunciano la non conformità alle norme di sicurezza dell'impianto di messa a terra della cabina elettrica e dei posti di lavoro;
- evidenziano le inadempienze della Direzione Genio circa l'effettuazione dei lavori di adeguamento delle strutture;
- contestano la mancanza di documenti di verifica di mezzi di sollevamento e di in-

LUGLIO '88: E' LO STATO DI AGITAZIONE

La Cgil e la Cisl difesa indicano lo stato di agitazione del personale civile del ministero.

Per l'attuazione di una importante conquista del contratto degli statali (art. 44 DPR 266/87).

Per una effettiva e reale tutela della salute e dell'incolumità dei lavoratori.

Per i controlli e gli accertamenti sanitari da parte delle Unità sanitarie locali.

Per la contrattazione decentrata in tutti i posti di lavoro.

LA NAZIONE Firenze

Venerdì 8 aprile 1988

RIVENDICAZIONE
E' entrato in agitazione
il personale civile
del ministero della difesa

Protestano
i dipendenti
civili
dell'officina
riparazioni
dell'esercito

CORRIERE DI FIRENZE La città

Anno II n. 113 Lire 900
Venerdì 6 Maggio 1988
Sped. abb. postale 1/70%

PAESE SERA

Firenze Cronaca

Redazione: Borgo Pinti, 33 - I cronisti ricevono tutti i giorni,
esclusa la domenica, dalle ore 17 alle ore 19.

Venerdì
8 aprile 1988

No alle visite militari:
si ribellano "i civili"

Il Messaggero Civitavecchia

Centro Chimico. Ferito un operaio
Sindacati: «Più attenzione
per le norme di sicurezza»

L'Unità

Dai civili
«signorno'» al
medico in divisa

Venerdì
8 aprile 1988 . .

Protesta
del dipendenti
civili del
Farmaceutico

Mercoledì
13 aprile 1988 . .

L'UNIONE SARDA

5 LUG 1987
Oggi sciopero
dei civili
nell'officina
militare

dumenti protettivi personali, e l'insufficienza dell'impianto antincendio. Le organizzazioni sindacali indicano una conferenza stampa dando diffusione attraverso i giornali dei problemi irrisolti.

8 MAGGIO 1987

Pubblicazione del DPR 266/87 che all'art. 44 recita sugli accertamenti in materia di sicurezza, di igiene e salubrità del lavoro:

“1) Le unità sanitarie locali hanno competenza in materia di visite preventive e di controlli periodici connessi con attività esposte a rischio ed in particolare in presenza di rischi derivanti dall'uso continuato di videoterminali, come dispone la vigente normativa CEE.

2) Le unità sanitarie locali e gli altri organismi pubblici a ciò preposti per legge dalle vigenti disposizioni hanno competenza in materia di collaudi e di verifiche periodiche di macchinari, impianti e strutture delle amministrazioni statali.

3) Tale disposizione si applica anche al Ministero della Difesa.”

26 GIUGNO 1987

Ricorso al TAR Toscana da parte di un dipendente dell'Istituto Geografico Militare per l'annullamento del provvedimento disciplinare di censura. Il ricorrente solleva un problema di legittimità relativamente alle visite preventive-periodiche presso il servizio sanitario militare chiedendo di essere sottoposto a visita presso la USL. Difeoperai il 26 settembre 87 annulla il provvedimento disciplinare di censura.

A TERNI LA USL DA RAGIONE AI SINDACATI.

Con una lettera indignata, del giugno '85, il presidente della Usl della Conca ternana protesta con il direttore dello Stabilimento Militare Armamento Leggero per il modo come erano state risolte alcune emergenze igieniche, in particolare le condizioni della mensa. A cura del comando militare era stato svolto, infatti, un intervento di disinfestazione e derattizzazione dello Stabilimento.

“A prescindere - scrive il presidente della Usl - dalla gravità dei due problemi che esigono interventi conoscitivi e misure urgenti di polizia amministrativa, resta da dirimere il quesito sulle competenze del SSN e di contestata Amministrazione militare in tema di igiene pubblica e di medicina del lavoro”.

Richiamando il parere del Consiglio di Stato, la lettera si chiude con la richiesta di delucidazioni su quanto esposto.

14 LUGLIO 1987

I Sindacati CGIL-CISL-UIL dell'Arsenale di Messina scrivono al Ministero Difesa chiedendo l'apertura di un'indagine.

Nella lettera le Organizzazioni Sindacali denunciano lo stato di insicurezza delle condizioni di lavoro aggravato da problemi igienici e di pronto soccorso.

Tali condizioni hanno prodotto gravi infortuni con "episodi mortali". Questa situazione determina precarietà di condizioni anche sull'attività dei lavoratori di ditte "esterne" che operano nell'Arsenale.

Le Organizzazioni Sindacali non avendo ricevuto dalla Direzione risposte idonee, scrivono al Ministro per sollecitare un'inchiesta che faccia emergere eventuali responsabilità.

LUGLIO 1987

Denuncia della CGIL dello stabilimento Militare Materiale trasmissioni di Roma che in una nota alla Direzione dell'Ente sottolinea gli scarsi risultati ottenuti nel campo della prevenzione e dei controlli dal Comitato Antinfortunistico.

La Cgil evidenzia una seria di incidenti occorsi a causa di una cattiva opera preventiva e chiede l'applicazione degli artt. 43 e 44 del DPR 266/87 e propone una diversa organizzazione del Comitato perchè si raggiungano obiettivi funzionali all'attività di prevenzione.

26 OTTOBRE 1987

Le Organizzazioni Sindacali di Cagliari scrivono ai Comandi Militari territoriali e per conoscenza al Gabinetto del Ministro per chiedere il rispetto del DPR 266/87 e l'applicazione degli artt. 43 e 44.

Diffidano gli AA.CC.PP. dall'inviare i dipendenti civili Difesa alle strutture sanitarie militari per le visite mediche periodiche.

Si riservano di tutelare i lavoratori ricorrendo anche alle sedi giurisdizionali.

28 OTTOBRE 1987

L'Assemblea dei lavoratori del XV O.R.E. di Padova, dopo aver preso visione di un referto di analisi chimica, ha votato all'unanimità un documento in cui denuncia le condizioni ambientali di rischio per inquinamento da agenti chimici (fumi, gas, polveri, particelle volatili ed altre sostanze) e la carenza di apparecchiature idonee a rimuovere tali sostanze nocive. L'assemblea assume iniziative atte a rimuovere le cause dei problemi, chiedendo un'indagine da parte di esperti in materia, nonché il ricorso all'agitazione sindacale.

14 NOVEMBRE 1987

La CGIL dello stabilimento Balneo Termale di Ischia invia una nota alla Direzione per chiedere l'applicazione degli artt. 43 e 44 del DPR 266/87. La Direzione, dal canto suo, il 29 dicembre diffida un dipendente dello stabilimento che si è rifiutato di sottoporsi a visita fiscale da parte di un medico militare, asserendo tra l'altro che "tale atteggiamento contrariocostituisce grave mancanza disciplinare".

3 DICEMBRE 1987

La USL 10 di Firenze redige un verbale riguardante la 7' O.R.E., dopo l'ispezione effettuata nei giorni 29-30 ottobre 1987 dal servizio di prevenzione, igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro.

I tecnici della USL rilevano 51 inadempienze e carenze sia su infrastrutture e macchinari che su impianti e processi lavorativi.

La USL prescrive di ottemperare in tempi certi e determinati alla risoluzione di quanto denunciato, riservandosi di provvedere a riferire alla competente autorità giudiziaria in caso di inosservanza.

21 DICEMBRE 1987

I sindacati CGIL-CISL di Firenze presentano un atto di interpello e diffida. Le strutture territoriali sindacali formulano, tramite l'avvocato Lucibello, un atto di interpello e diffida nei confronti del Ministro della Difesa, degli Enti e Stabilimenti di Firenze, delle USL e della Regione Toscana per il rispetto dell'art. 44 del DPR 266/87.

Qualora nei termini di 30 giorni dalla notifica dell'atto non si dia adempimento a quanto richiesto, la CGIL e la CISL minacciano di adire la Autorità Giudiziaria competente.

16 GENNAIO 1988

La Funzione Pubblica Cigl della Campania invia un atto di diffida al Ministero Difesa, al Comando regionale Militare e allo stabilimento Balneo Termale di Ischia.

Nell'atto si chiede tassativamente l'applicazione degli artt. 43 e 44 del DPR 266/87 e di attivare le opportune procedure perchè il personale sia inviato a visita medico-preventiva presso la USL competente. Nel caso l'Amministrazione della Difesa persista nella sua unilaterale scelta di utilizzare la Sanità Militare, la CGIL Campania si riserva di procedere giudizialmente in ogni debita sede anche per il conseguimento di abuso di autorità.

26 GENNAIO 1988

Il Movimento Federativo Democratico e il Tribunale dei diritti del malato promuovono una indagine tra il personale Civile della Difesa.

A fronte della posizione dell'amministrazione Difesa di voler effettuare

con suoi medici non specializzati le visite fiscali e medico-preventive le organizzazioni sindacali e il Movimento Federale Democratico promuovano una indagine allo scopo di verificare le condizioni di efficienza e idoneità delle strutture e dell'organizzazione della Sanità Militare.

26 GENNAIO 1988

Il rappresentante CGIL nel C.A. (Comitato Antinfortunistico) della 12' O.R.E. di Cagliari nel suo intervento ad una riunione ribadisce la necessità di dotare i lavoratori di indumenti di lavoro antinfortunistici; chiede la soluzione dei problemi igienico - ambientali posti nella riunione del C.A. del 15-1-86, non ancora risolti; sollecita la consegna dei libretti sanitari personali e l'applicazione degli artt. 43 e 44 del DPR 266/87.

8 FEBBRAIO 1988

I sindacati CGIL e CISL della 8' O.R.E. di Roma denunciano il rifiuto dell'amministrazione a ritenere valide le certificazioni della USL al fine della determinazione dell'aspettativa per infermità e chiedono un intervento dei sindacati nazionali perché si arrivi ad una rapida soluzione circa l'applicazione degli artt. 43 e 44 del DPR 266/87.

1 APRILE 1988

I Lavoratori dello SMMEP di Roma firmano una lettera indirizzata alla USL RM2 e al Direttore dell'Ente, nella quale chiedono una immediata verifica delle condizioni ambientali: igiene, rumore, temperatura, servizi igienici.

6 APRILE 1988

Una iniziativa della FP/CGIL dell'arsenale di Venezia.
Riferendosi all'ultimo parere del Consiglio di Stato del 15 dicembre 87, che, contraddicendo un precedente parere dello stesso consiglio sembra riconoscere la competenza della Sanità Militare in materia di controlli, medicina del lavoro e visite fiscali, la CGIL di Venezia chiede l'intervento della organizzazione Sindacale nazionale perché risolva il contenzioso, per una corretta applicazione degli artt. 43 e 44 del DPR 266/87.

6 APRILE 1988

I sindacati CGIL-CISL-UIL di Firenze proclamano lo stato di agitazione del personale civile della Difesa: motivo il mancato rispetto degli artt. 43 e 44 del DPR 266/87. In adesione allo stato di agitazione in detto dalle Organizzazioni Sindacali, i lavoratori partecipano a tre giornate di asten-

sione della mensa. La stampa locale evidenzia le protesta e i contenuti di essa.

19 APRILE 1988

CGIL-CISL-UIL della Sardegna richiamano gli Alti Comandi Territoriali al rispetto degli artt. 43 e 44 del DPR 266/87: le organizzazioni sindacali, pur apprezzando l'iniziativa di inviare a visita preventiva categorie di lavoratori non specificatamente contemplate nella tabella di cui al DPR 303/65, rifiutano però la persistente decisione di utilizzare a tale scopo le strutture militari. Si rivendica l'applicazione di quanto previsto al riguardo nel contratto degli statali 85/87.

4 MAGGIO 1988

Le Organizzazioni Sindacali di Bolzano scrivono alla amministrazione della Difesa per denunciare la mancata attuazione del D.M. 23-7-79, con il quale si disciplina l'organizzazione antinfortunistica presso Enti della Difesa. Al riguardo viene sottolineata anche la mancata risposta del Ministro ad una precedente nota del 20-10-87.

8 LUGLIO 1988

La Funzione Pubblica Cgil della Sardegna scrive al ministero Difesa e al Comando Militare Regione Sardegna facendo riferimento all'iniziativa della CGIL del I Reggimento Fanteria Teulada. la FP Sardegna richiama al rispetto dell'art. 44 del DPR 266/87 in materia di prevenzione e chiede al Ministero, così come prevede l'art. 18 del citato DPR, di voler integrare la delegazione dell'Amministrazione con un proprio rappresentante al successivo incontro.

11 AGOSTO 1988

Le Organizzazioni Sindacali dello Stabilimento Militare Armamento Leggero di Terni scrivono al Pretore della città e chiedono un incontro per informare il pretore stesso circa le condizioni ambientali e igieniche dello Stabilimento, e nello stesso tempo denunciano il rifiuto della Direzione dello stesso Stabilimento di far entrare nell'ente la USL competente.

Le Organizzazioni Sindacali sollecitano con un successivo telegramma l'intervento del Pretore, il quale autorizza immediatamente il sopralluogo della USL in data 18 agosto.

LUGLIO-SETTEMBRE 1988

Lavoratori di decine di posti di lavoro continuano a denunciare l'inapplicazione di importanti norme di prevenzione e a richiedere l'applicazione dell'art. 44 del DPR 266/87.

Sull'argomento sono intervenuti inoltre:
in Umbria lo SMAL di Terni e lo Stabilimento di Baiano di Spoleto,
nel Lazio SMMEP e CETEM,
in Toscana lo Stabilimento di Aulla,
in Puglia l'Arsenale di Taranto,
in Lombardia le Unità produttive di Pizzichettone, Pavia, Camnago; 3'
O.R.E. di Milano; . Comando della I^a regione aerea.
Ma molte, e molte altre, sono le iniziative che vengono segnalate al sindacato sulla salute e la prevenzione.

RISCHI, PATOLOGIA E PREVENZIONE DEL LAVORO NELLE SERRE.

A. INSERRA (*)

La coltura agricola in ambiente protetto consente la coltivazione di piante stagionali anche in periodi dell'anno climaticamente non favorevoli. Cio' e' reso possibile grazie alla creazione, in ambiente chiuso, di condizioni climaticamente diverse da quelle esterne, riproducendo il clima stagionale ottimale per la naturale e spontanea crescita delle piante, la loro fioritura e la maturazione del prodotto.

La struttura comprendente il terreno a coltura e la sua copertura, prende il nome comune di "serra", nella quale le condizioni climatiche così determinate rendono possibile la coltivazione di fiori e ortaggi.

Condizione necessaria per la coltura forzata e' il mantenimento di una alta temperatura, indipendentemente da quella vigente all'esterno. Questo può essere realizzato o in un qualsiasi territorio con l'impiego di mezzi di riscaldamento artificiali -molto costosi- (e allora si otterranno le serre calde), oppure in zone geografiche abbondantemente soleggiate per la maggior parte dell'anno, mediante l'"effetto serra" (ed allora si otterranno le serre fredde). Tale effetto fa sì che il calore proveniente per convezione e irraggiamento dalla superficie terrestre, riscaldata a sua volta dai raggi solari, venga trattenuto e riflesso dal tetto e dalle pareti della serra: si realizza così, in modo economico, la temperatura ottimale per le colture.

* Direttore Istituto di Medicina del Lavoro dell'Università di Catania

Poiche' le condizioni climatiche, oltre che favorire la crescita delle piante, facilitano anche lo sviluppo di molti parassiti ed erbacei indesiderati, si fa uso intensivo e ripetuto di antiparassitari, anticrittogamici e diserbanti di ogni tipo, i quali per lo piu', vengono somministrati per irrorazione mediante pompe nebulizzatrici.

L'ambiente della serra-tipo di produzione e' caratterizzato, dal punto di vista climatico, da variazioni quotidiane assai considerevoli. Infatti, da condizioni iniziali di confortevolezza si passa rapidamente a condizioni climatiche tali da richiedere fisico sano e considerevole acclimatazione. Tali condizioni permangono, solo modestamente attenuate, per il resto della giornata lavorativa.

1) La rapida variabilita' delle condizioni climatiche, incontrollabili da parte dell'operatore perche' dovute allo spontaneo manifestarsi dell'"effetto serra", ed il suo effetto sull'organismo, impongono adattamenti altrettanto rapidi e spesso massivi dei meccanismi di termoregolazione, tesi al raggiungimento dell'equilibrio termico, comprensibilmente spesso difficile da realizzarsi. Il perdurare di condizioni climatiche sfavorevoli per tre quarti circa della giornata lavorativa prolunga lo sforzo equilibratore, costituendo ulteriore fattore di esaurimento delle difese omeotermiche.

2) Il secondo grande fattore di nocivita' presente nelle serre e' costituito dai fitofarmaci, soprattutto dai pesticidi (insetticidi, fungicidi, erbicidi, acaricidi, rodenticidi e molluschicidi), dai fertilizzanti e dai fitostimolatori.

Pesticidi, fertilizzanti, fitormoni fanno della serra un ambiente di lavoro costantemente inquinato da sostanze chimiche diverse di cui alcune, fortunatamente poche, dotate di elevata e ben nota tossicita' acuta, la maggior parte scarsamente tossiche e delle quali

e' nota solo una vaga tossicita' acuta.
Per nessuna di esse e' descritta una patologia cronica sicuramente accertata.

Esiste, invece, e con prevalenza percentuale elevatissima fra i serricoltori, la sensazione di mancanza di pieno benessere, quindi di malattia, fondata su uno stato di sofferenza episodica, di tipo acuto, ripetuta nel tempo, caratterizzata da manifestazioni cliniche costanti che si estrinsecano in una triade sintomatologica comune per tutti: astenia, cefalea e nausea o, piu' spesso, inappetenza con vomito del cibo ingerito contro voglia. Talvolta, sono presenti anche vertigini. I sintomi insorgono spesso sul finire di una giornata lavorativa che apparentemente non ha presentato caratteristiche particolari di impegno e durante la quale il lavoro e' stato quello solito svolto nelle condizioni solite. Il malessere dura oltre la giornata lavorativa e di solito scompare col riposo notturno. Al massimo, residua l'indomani un senso di svogliatezza, di apatia.

In effetti, nella serra si puo' riconoscere agevolmente la presenza di condizioni che possono facilitare le intossicazioni. Innanzitutto l'ambiente confinato che favorisce la concentrazione dei tossici; in secondo luogo la presenza contemporanea di piu' sostanze puo' potenziare la loro tossicita' per possibili sinergismi d'azione; infine, le condizioni microclimatiche possono favorire l'assorbimento di alcune sostanze in relazione alla iperventilazione compensatoria, alla vasodilatazione periferica, ad una piu' facile impregnazione dei vestiti umidificati dal sudore, allo abbassamento delle resistenze organiche per gli sbalzi del microclima.

Nell'ambito della patologia acuta, i malesseri descritti rappresentano la "patologia minima" dei lavoratori delle serre: un danno alla salute di scarsa rilevanza clinica immediata, transitorio e reversibile, ma frequentemente ripetuto. La patologia massima a tutt'oggi ben conosciuta e' rappresentata dai gravi fenomeni di intossicazione acuta da pesticidi, fertilizzanti e altre sostanze usate per le colture.

I lavoratori hanno sperimentato a proprie spese questi rischi e in parte hanno imparato a difendersene.

Quanto alla patologia cronica dei lavoratori delle serre, nel senso di un danno organico irreversibile che si venga instaurando lentamente nel tempo in seguito a ripetute esposizioni a un ambiente ostile per la presenza di fattori di rischio fisici e chimici, come abitualmente siamo abituati a considerare in patologia professionale, esso non appare ancora identificabile.

GIORNATE BRESCIANE DI RADIOLOGIA TORACICA

Tavola Rotonda
TECNOLOGIE POLMONARI
15 aprile 1989

Il punto di vista del Magistrato

Dott. Vincenzo Cottinelli
Pretore in Brescia

1. Premessa

Partiamo da una affermazione che per molti sarà ovvia, ma che è tutta da verificare nella sua portata pratica: le malattie da lavoro hanno a che vedere con l'intervento giudiziario, posto che il nostro ordinamento giuridico prevede, non da oggi, che la malattia o la morte cagionate da colposa esposizione di un lavoratore a fattori nocivi costituisce il reato di lesioni od omicidio colposi. E' un aspetto, questo, di un sistema giuridico ancorato a valori costituzionali, come quelli espressi dagli artt. 32 e 41 Cost., chiaramente rivolti alla massima tutela possibile della salute e dell'incolumità fisica e non a caso ripresi con forza nelle recenti, note, sentenze della Corte Costituzionale.

Ma è bene ricordare che nel nostro sistema la tutela si spinge anche più a monte: costituisce reato, sia pure contravvenzionale, anche la semplice omissione delle cautele necessarie ^{per} eliminare o contenere i fattori nocivi negli ambienti di lavoro, prima e a prescindere dagli eventuali danni alle persone: la prevenzione dunque (a meno che non sopraggiunga una deprecabile delegificazione) è nel nostro sistema tassativa e vincolante.

Questo il quadro legale, ma quale la realtà operativa? Nel nostro Paese sono in vigore oltre trecentomila rendite per malattie professionali. Ciò significa trecentomila casi di morte o invalidità permanente da malattia contratta negli ambienti di lavoro. Ciò vuol dire altrettante ipotesi di omicidio o lesioni colpose gravi; ciò vuol dire numerosissimi ambienti di lavoro non rispettosi delle norme per l'abbattimento dei fattori nocivi. Raffrontare questi casi con la realtà dei processi penali per malattia da lavoro implica constatare uno scarto gravissimo; i processi per malattie da lavoro sono poche decine, quelli per l'igiene

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

degli ambienti di lavoro, in passato (quando inizia la più parte delle tecnopatie oggi manifeste) praticamente inesistenti per le gravi carenze dell'Enpi e dell'Ispettorato del lavoro.

Comunque una delle cause fondamentali del mancato esercizio dell'azione penale è il mancato rispetto dell'obbligo di referto da parte dei sanitari che hanno prestato la loro opera in casi di malattia professionale.

Non è questa la sede per indagare le ragioni di questa tenace renitenza all'adempimento di un dovere fondamentale. Si deve però dire che l'eventuale timore di creare inconvenienti ai possibili imputati, non ha alcun fondamento: la doverosa trasmissione del referto consente al magistrato di verificare i presupposti per l'esercizio dell'azione penale e di dare alla stessa una conclusione processuale che non sarà necessariamente e sempre di condanna; viceversa l'omissione di referto è sempre una arbitraria archiviazione o assoluzione, da parte di chi non ne è legittimato.

Per di più l'omissione di referto sulle malattie professionali rappresenta un grave colpo alla stessa prevenzione in quanto, come si vedrà più avanti, impedisce la circolazione delle necessarie informazioni sulla nocività e inibisce alle istituzioni competenti di intervenire per accertare e rimuovere le cause di rischio, che nel frattempo possono invece continuare a mietere vittime.

Ciò è tanto più grave in una situazione come quella attuale, dove, su scala mondiale, vi è una spaventosa diffusione di sostanze nocive, tossiche e comunque patogene, sia nei luoghi di lavoro che negli ambienti di vita; mentre gli esperti più qualificati sono certi nell'affermare, ad esempio, che il 60-90% dei tumori abbia origine ambientale e, sul totale dei tumori, quelli occupazionali siano

fra l'1 e il 20%, il ch  equivale, per l'Italia, da 2.000 a 40.000 nuovi tumori occupazionali all'anno.

E' anche noto che Brescia, dentro questo fenomeno, ha una non invidiabile posizione di primato.

2. Doveri e obblighi legali del medico, in particolare in relazione alle tecnopatie polmonari.

a) in genere.

Mentre i tradizionali fattori nocivi come la silice o altri broncoirritanti si sono modificati per intensit  e aggressivit , ma non sono del tutto scomparsi, il massiccio emergere degli effetti di annose esposizioni a fattori cancerogeni impone al medico che affronti le patologie polmonari il rispetto anzitutto di un dovere di fondo, anche se non direttamente e specificamente sanzionato, che   quello della massima diligenza nell'anamnesi, della massima perizia nell'esecuzione degli accertamenti, del massimo scrupolo nell'effettuare la diagnosi in modo che questa sia pi  precisa e anticipata possibile. Al riguardo la professionalit  del medico deve concretarsi nel massimo di aggiornamento e di integrazione con le acquisizioni della ricerca tecnico-diagnostica, della medicina del lavoro e della epidemiologia, senza dimenticare gli insegnamenti della medicina legale; si dovr  poi tener conto dei suggerimenti e delle esperienze delle strutture di medicina del lavoro che hanno elaborato procedure, protocolli, schede anamnestiche. Senza di ci  il medico che affronta queste speciali tecnopatie rischia di isterilirsi nella separazione della specialit , di ridursi a mero strumento descrittivo, di fallire il suo doveroso e spesso fondamentale contributo alla conoscenza e alla prevenzione.

b) L'obbligo di referto.

Per affrontare questo tema a proposito di tecnopatie polmonari, non è sufficiente richiamare i fondamenti giuridici di quest'obbligo, sui quali vi sono ormai costanti affermazioni dottrinali e giurisprudenziali, ma è anche necessario tentare qualche considerazione più specifica.

Quanto ai presupposti giuridici, l'obbligo di referto, come è noto, sorge quando il caso esaminato possa presentare i caratteri di un delitto procedibile d'ufficio; quando cioè si tratta di omicidio colposo ovvero di lesioni colpose gravi o gravissime da lavoro (artt. 589 e 590, u.c., C.P.). Va ricordato che la legge 24/11/1981 n. 689, modificando l'ultimo comma dell'art. 590 C.p., ha chiarito che la procedibilità d'ufficio, per le lesioni gravi o gravissime, sussiste in ordine "ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale". Va poi ricordato che la dottrina ha costantemente ribadito che basta la semplice possibilità che il caso rivesta i suddetti caratteri, non occorrendo la certezza, e così si è affermato che è escluso l'obbligo di referto solo quando all'evidenza risulti impossibile che si tratti di un delitto procedibile d'ufficio.

Ciò premesso, si pone una prima questione: quando in concreto si può parlare di lesione che determina una malattia? La questione è tanto più rilevante quanto più si affinano le tecniche diagnostiche cogliendo con sempre maggiore anticipo i segni delle alterazioni di organi. Io credo che i criteri tradizionali della medicina legale siano ancora capaci di governare queste nuove realtà evidenziate dal progresso della scienza medica e diagnostica. Si potrà allora definire malattia

quella alterazione apprezzabile che richiede riguardo (ad esempio allontanamento dall'esposizione al rischio cura (ad esempio trattamento disintossicante) ed eventualmente custodia (per esempio ricovero, sia pure solo per il trattamento) e ciò a prescindere dalla presenza di sintomatologia clinica soggettiva. D'altra parte il riguardo e la cura possono anche essere intesi come forme oggettive di "incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni" il cui decorso concorre a determinare la durata delle lesioni per gli effetti dell'art.583, I comma, n.1, C.p.. Più agevole appare allora l'approccio alle nuove frontiere della diagnosi sotto il segno della massima diligenza e accuratezza: come certe impregnazioni da sostanze chimiche che alterano l'organismo pur senza soggettivamente essere invalidanti, così, a maggior ragione, le nuove figure di silicosi minima possono riconoscersi come malattia, per quanto iniziale, sussistendo i requisiti sopra richiamati.

Sottile, ma doverosa, la distinzione fra queste nuove "immagini" di malattia, e i semplici segni di esposizione a sostanze o fibre nocive: questi, pur se non realizzano da soli uno stato di malattia, perchè non accompagnati da alterazioni, devono però mettere in moto i più scrupolosi approfondimenti diagnostici, tradizionali e non, nonchè le necessarie precise informazioni sulla fonte del rischio verso i lavoratori, il datore di lavoro, il medico di fabbrica, le Usl (nelle diverse competenze di tutela dei luoghi di lavoro e di igiene pubblica) nonchè la magistratura. I segni di esposizione insomma possono da soli non costituire malattia in senso medico legale, ma costituiscono sempre una precisa denuncia della possibile esistenza di violazioni a norme di igiene in materia di contenimento delle emissioni nocive, cioè, come si è detto, può costituire un reato.

Seconda questione: che la patologia osservata possa derivare da violazioni di norme d'igiene o costituire una malattia professionale, non implica che il sanitario, per essere tenuto al referto, debba essere certo di tali caratteri nè tanto meno che debba essere certo della presenza in fabbrica di determinati fattori nocivi concretamente idonei a cagionare la patologia. Ciò infatti è compito tipico del magistrato e dei periti medici e tecnici che con lui collaboreranno.

Nel febbraio del 1912, quando Franz Kafka descrive le operaie della fabbrica di amianto di Praga, tutte impolverate di fibre, praticamente nessuno sapeva che quella polvere avrebbe portato le ragazze a morte, e avrebbe forse innescato e favorito la stessa tubercolosi di Kafka. Ma oggi la medicina del lavoro e l'epidemiologia ci insegnano che: la silicosi e l'asbestosi sono indiscutibilmente tecnopatie; che il mesotelioma della pleura è altamente indicativo di esposizione all'asbesto; che la bronchite cronica e il tumore polmonare in lavoratori, (soprattutto se) non fumatori, esposti a determinati ambienti di lavoro (per esempio fonderia, acciaieria) possono essere tecnopatie.

Quanto poi alla gravità delle lesioni (terza questione pure determinante la procedibilità d'ufficio) è un dato notorio che tecnopatie quali la silicosi, l'asbestosi il mesotelioma della pleura, il tumore polmonare, sono malattie certamente insanabili (anzi mortali) e pertanto costituiscono reato procedibile d'ufficio perchè aggravato ai sensi dell'art. 583, II comma, n.1, C.P. Ma anche tecnopatie meno gravi, come le bronchiti croniche possono determinare lesioni procedibili d'ufficio quanto alla durata, se, con i criteri sopra indicati, si considera l'effettiva portata invalidante non solo sotto il profilo della malattia in senso stretto ma anche della incapacità di attendere alle ordinarie

occupazioni commisurata alla necessità di riguardo e cura.

Tutte e tre le questioni accennate, di vitale importanza, possono e devono comunque essere risolte caso per caso dal magistrato con l'ausilio determinante dei periti medici-legali, tecnici, igienisti anche per quanto attiene alla natura ed entità delle lesioni, all'epoca di insorgenza, agli eventuali aggravamenti e al nesso di causalità con i fattori nocivi presenti nell'ambiente di vita o di lavoro. L'importante è che al magistrato non sia preclusa questa facoltà istituzionale dalla mancata redazione del referto, che determinerebbe una inaccettabile strozzatura e una incontrollabile archiviazione.

Quanto poi ai casi di morte per sospette tecnopatie respiratorie, va solo osservato che il referto va redatto anche se sia già stato inviato quello per lesioni gravi: trattasi infatti di un fatto-reato nuovo e diverso, anche se progressivo, rispetto a quello di lesioni eventualmente già segnalato. Inoltre si deve aver presente che le ipotesi di possibile reato, nell'omicidio colposo, non sono limitate ai fatti cagionati dall'ambiente di lavoro: va fatto referto anche quando dalle notizie anamnestiche risulti possibile che la patologia mortale sia stata cagionata dall'assorbimento di sostanze o fibre, in ambienti di vita, per comportamenti colposi di terzi (ad esempio: diffusione incontrollata di inquinanti nell'atmosfera in danno degli abitanti, smaltimento o riciclaggio di rifiuti, oggetti, sottoprodotti inquinati da fibre o sostanze nocive, senza bonifiche, controlli, informazioni).

c) in particolare: i soggetti obbligati al referto.

Il coinvolgimento di più sanitari in casi di tecnopatie polmonari è fenomeno normale, indotto dalla complessità della patologia e dal necessario concorso di competenze, specialità, servizi.

Mai come in questi casi appare saggia e provvidenziale la disposizione dell'art.4, ult.comma, C.p.p. che impone l'obbligo di referto (disgiunto o congiunto) a tutti i sanitari che abbiano prestato opera o assistenza: chiara la finalità del legislatore di favorire al massimo il risultato, superando possibili conflitti o scarichi di responsabilità. Questa constatazione però non esime dall'approfondire i concreti possibili scenari che la realtà offre.

Un primo scenario riguarda il medico di fabbrica che, con competenza, deve organizzare le visite periodiche dei lavoratori ai sensi dell'art.33 del dpr.19/3/1956 n.303, disponendo con precisione gli accertamenti specialistici più avanzati e adeguati, avendo di mira i rischi specifici che egli sa (deve sapere) presenti in azienda. Gli specialisti che eseguono gli accertamenti potrebbero non essere tenuti al referto (salvo il caso che il medico di fabbrica abbia fornito loro una accurata relazione sui rischi) mentre certamente, in caso di esami positivi, è tenuto al referto il medico di fabbrica in quanto gli compete l'opera di sintesi diagnostica sui risultati che gli vengono di ritorno.

Il secondo scenario riguarda le situazioni cliniche (degenza) nelle quali i pazienti sono già stati oggetto di diagnosi, quanto meno di sospetto, o sono ricoverati perchè colpiti da fatti acuti. La diagnosi implica, oltre ad una accuratissima anamnesi, l'ampio ricorso a servizi specialistici (radiologia, fisiopatologia respiratoria, anatomia patologica, allergologia ecc.)

e qui si apre, al clinico competente, un vasto spazio discrezionale nel quale operare, con la massima diligenza, la scelta dei mezzi più avanzati e più appropriati affinché la diagnosi sia la più raffinata possibile. Compete certamente al clinico, che li ha decisi e disposti, effettuare la sintesi diagnostica di tali accertamenti, e pertanto a lui solo, di regola, incombe l'obbligo del referto e i paralleli obblighi di informazione di cui si dirà più oltre. Da notare che il referto uveve farsi non appena si sia raggiunta una diagnosi di ragionevole possibilità, non occorrendo, per legge, che la diagnosi sia convalidata in modo assoluto e irrefutabile: tanto meno occorre attendere l'evoluzione clinica della malattia.

Un terzo scenario potrebbe immaginarsi nel caso che il medico di base o il medico di fabbrica o i medici dell'UOTSLI deleghino alle competenze degli istituti di medicina del lavoro l'approfondimento diagnostico dei casi da loro trattati. Di regola -e salvi i possibili autonomi obblighi dei deleganti- la scelta degli accertamenti, la sintesi diagnostica dei risultati e quindi l'obbligo di referto compete all'istituto, non diversamente da quanto detto per il responsabile di un reparto clinico. Anzi, la particolare qualificazione degli istituti di medicina del lavoro dovrebbe consentire la redazione di referti fra i più attendibili e ricchi di notizie utili per le indagini giudiziarie e per le attività di prevenzione.

Gli scenari tracciati non sono evidentemente esaustivi delle possibili ipotesi, potendosi verificare altre situazioni nelle quali il medico, sussistendone i presupposti, è tenuto al referto (si pensi fra gli altri, al medico dell'Inail).

Infine va ricordato che la legge, oltre a disciplinare le ipotesi nelle quali vi è obbligo di referto, prescrive (art.4 C.p.p.) che il referto nelle 24 ore o immediatamente e inoltre disciplina specificamente i contenuti dello stesso. Non è certamente accettabile che, là ove l'obbligo di referto non viene eluso, questo si limiti alla trasmissione di una scarsa diagnosi, in luogo delle notizie circostanziate (fra le quali fondamentali quelle anamnestiche) imposte dallo stesso art.4 C.p.p.

3. Altri obblighi del medico.

Fra i diversi obblighi del medico in relazione alle tecnopatie, si è già accennato a quello, del medico di fabbrica, di eseguire con competenza e diligenza gli accertamenti sanitari periodici sui lavoratori, pena, in certe condizioni, la sua possibile corresponsabilità nello stesso reato di lesioni od omicidio colposo.

Si affronteranno ora diversi obblighi:

a) obbligo di certificazione delle malattie professionali.

E' previsto dall'art.53 del dpr.30/6/1965 n.1124; incombe a qualunque medico che accerti una malattia professionale di qualsivoglia gravità; è sanzionato penalmente a titolo di contravvenzione. Si tratta dell'obbligo di fornire al datore di lavoro la certificazione della malattia professionale: anche se si tratta di un obbligo strumentale per la denuncia che il datore di lavoro è tenuto a fare all'istituto assicuratore, è non di meno importante perchè rappresenta un flusso di notizie verso il datore di lavoro, il lavoratore e l'istituto: deve contenere infatti "una relazione particolareggiata della sintomatologia accusata dall'ammalato stesso e di quella rilevata dal medico certificatore" inoltre "i medici certificatori hanno l'obbligo di

fornire all'istituto assicuratore tutte le notizie che esso reputi necessarie".

Chiari dunque i multiformi obbiettivi, tutti di interesse pubblico: oltre a quello di consentire all'istituto assicuratore di inquadrare il caso dal punto di vista previdenziale, quello di informare il datore di lavoro del danno già causato dai fattori nocivi nell'azienda perchè possa attuare il disposto dell'art.4 del dpr. n.303/56 (informare i lavoratori dei rischi specifici e dei modi per prevenirne i danni) eventualmente allontanando il lavoratore dalla mansione nociva, ma soprattutto per stimolarlo ai necessari interventi di bonifica e/o di sorveglianza sanitaria.

Purtroppo anche quest'obbligo è caratterizzato da una larga evasione, con contestuale evasione dell'obbligo di denuncia delle malattie professionali (la cui realtà sommersa si deve ritenere grande e inquietante) e i conseguenti ritardi nella conoscenza e nella prevenzione.

b) L'obbligo di denuncia delle malattie professionali all'Usl.

L'art.139 dello stesso dpr.1124 obbliga "ogni medico che ne riconosca l'esistenza" a denunciare le malattie professionali ai competenti uffici di tutela della salute nei luoghi di lavoro delle Usl (già ispettorato del lavoro).

Tale obbligo riguarda le malattie di cui al D.M. 18/4/1973 (fra le quali tutte le principali forme di tecnopatie dell'apparato respiratorio) a prescindere dalla loro gravità e indipendentemente dal loro riconoscimento previdenziale da parte dell'istituto assicuratore. E' un obbligo di scadenza immediata e sanzionato penalmente dallo stesso art.139. E' un obbligo autonomo, non fungibile ne con l'obbligo di referto nè con l'obbligo di certificazione. Chiara la finalità di questa norma: realizzare un flusso continuo di informazioni verso

le istituzioni delegate alla prevenzione e alla vigilanza degli ambienti di lavoro, le quali, dalle notizie relative a tutti i casi di malattia professionale, possono inferire importanti informazioni sulle situazioni di nocività e programmare i relativi interventi di controllo e di bonifica. Chiaro dunque l'alta funzione epidemiologica e prevenzionale di questa norma. Altrettanto nota purtroppo la larga elusione di quest'obbligo da parte dei medici.

c) Obblighi speciali in materia di silicosi e asbestosi.

Gli stessi obiettivi evidenziati dalle norme appena indicate, e cioè la massima conoscenza anche a fini prevenzionali, li ritroviamo ancor più rigorosamente specificati nelle disposizioni del dpr.30/6/1965 n.1124 che si occupano in special modo di silicosi e asbestosi. Qui le visite di preassunzione e periodiche (art.140) devono tradursi in una speciale scheda personale del lavoratore nonché in una attestazione relativa all'idoneità, con l'obbligo di prescrivere l'allontanamento dal rischio ~~in~~ determinate ipotesi (art.157). Va sottolineato che qui lo scrupolo informativo a fini prevenzionali si manifesta con uno speciale obbligo: anche se la silicosi e l'asbestosi si trovano in uno stadio iniziale, l'attestazione medica, oltre che al datore di lavoro e al lavoratore va inviata alle apposite strutture dell'Usl per la tutela degli ambienti di lavoro (già ispettorato del lavoro) e ciò a norma dell'art.163; la violazione di questi obblighi costituisce reato (art.176).

4. Conclusioni

Le tecnopatie polmonari sono una parte del più vasto fenomeno delle tecnopatie e delle malattie di origine ambientale, determinate da sostanze e processi produttivi nocivi per l'uomo e l'ambiente. Un tentativo razionale di controllo dell'intero fenomeno postula necessariamente: l'inibizione dei processi e delle sostanze di cui si conosca la pericolosità o non sia sufficientemente nota la controllabilità; la massima informazione sulle sostanze e sui modi di utilizzo, a partire dal produttore fino all'utilizzatore (dovrebbe per esempio essere applicata severamente la legge n.256 del 1974 sulla etichettatura delle sostanze chimiche); il massimo contenimento tecnologicamente possibile della nocività negli ambienti di lavoro, con corrette informazioni ai lavoratori; la puntuale sorveglianza sanitaria sui lavoratori per reagire a eventuali segni di assorbimento o di danno.

Questo schema di controllo preventivo però, come è noto, o viene eluso o non funziona e di qui i danni ai lavoratori e ai cittadini.

L'intervento della medicina sia a livello di sorveglianza sanitaria sia a livello di diagnosi e cura delle tecnopatie, coglie allora il fallimento, o il principio di fallimento della prevenzione.

Ma i medici possono non limitarsi a questo ruolo e svolgerne anche un altro assai prezioso: fornire notizie precoci e raffinate dei segni di esposizione o dei danni, informazioni insostituibili sulle fonti di nocività e quindi strumenti di intervento e di controllo idonei quanto meno a contenere, ^{se} non a fermare il fallimento della prevenzione.

Quando si dice che in materia di tecnopatie nulla dovrebbe restar nel chiuso del rapporto fra medico e paziente o fra medico e datore di lavoro, non si prospetta un'esigenza di astratta trasparenza, ma un bisogno concreto e drammatico: individuare possibili fonti di morte o disagio ignote alla collettività, alle istituzioni, spesso alle stesse vittime.

Rispettare i doveri di informazione e denuncia che gravano sui sanitari non è dunque soltanto un obbligo di legge, ma soprattutto un'esigenza di elementare buon senso nel segno della razionalità, della solidarietà con i cittadini e della collaborazione con tutte le istituzioni.

C. 12-789
Prot. n. 119/CCCA-S

LA SICUREZZA E L'IGIENE DEL LAVORO AI VIDEOTERMINALI
NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

di Raffaele Guariniello

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Partiamo da un interrogativo: il nostro Paese possiede già oggi delle norme di tutela della salute degli addetti ai VDT?

Per anni si è risposto di no. Per anni si è detto che le leggi italiane sulla sicurezza del lavoro risalgono agli anni 50, e, quindi, sarebbero leggi vecchie, antiquate, concepite per operare in un orizzonte tecnologico diverso da quello attuale.

Oggi come oggi, quindi, il lavoro al VDT costituirebbe un settore deregolato, tutt'al più affidato alla contrattazione tra le parti.

E proprio su questa strada della contrattazione sembra essersi sviluppata una tendenza: la tendenza alla medicalizzazione della prevenzione. Infatti, in sede di contrattazione, ritroviamo abitualmente, quando non esclusivamente, una clausola che contempla accertamenti sanitari sugli addetti ai VDT.

Questa clausola, di per sè sola, segna un effettivo passo avanti nella tutela della salute?

La domanda merita una riflessione attenta. Per non trasformarsi in un inutile rituale, i controlli sanitari comportano necessariamente l'esclusione o l'allontanamento dei soggetti inidonei dalla lavorazione a rischio.

Ora, l'esclusione o l'allontanamento dei lavoratori inidonei costituisce una misura tutt'altro che tranquillante, in quanto discrimina gli individui esclusi o allontanati nelle occasioni e nelle possibilità di lavoro.

Significativo mi sembra un caso giudiziario. Siamo a Torino. Una donna cita a giudizio davanti al Pretore un istituto bancario, lamentando di non essere stata assunta malgrado avesse superato tutte le prove tecniche previste dal bando di concorso per "operatore con mansioni di perforazione" indetto da quell'istituto bancario, e sostenendo di essere perfettamente idonea all'impiego, nonostante l'esito negativo della visita medica cui era

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stata sottoposta dal sanitario di fiducia dell'istituto. Il Pretore osserva, anzitutto, che la donna avrebbe dovuto utilizzare i VDT per 7 ore e 45 minuti al giorno con 15 minuti di intervallo per il pasto, e ciò per 5 giorni alla settimana; e rileva che nella specie si tratta di un'attività che presenta un certo rischio di danno o di malattia, specie per l'apparato oculare di chi l'esercita. Dagli esami clinici praticati sulla donna, emergeva che essa era affetta, oltrechè da miopia, da astigmatismo miopico riscontrato in 3 D relativamente all'occhio destro e in 3,50 in quello sinistro. Il Pretore si richiama a un documento scientifico secondo cui il valore limite che consente l'impiego senza alcuna limitazione dei VDT è pari a 2,00 D di astigmatismo miopico, mentre l'astigmatismo di grado superiore impone che l'applicazione ai VDT venga limitata al 50% del normale orario di lavoro. La conseguenza tratta dal Pretore è che la donna era inabile all'impiego in quanto non poteva essere adibita all'uso dei VDT, se non al massimo per 4 ore al giorno; e che pertanto non aveva diritto di essere assunta dall'istituto bancario.

Una conseguenza, questa, la cui gravità ci aiuta a comprendere tre esigenze. Anzitutto, l'esigenza di non mitizzare gli accertamenti sanitari, di non affidarsi al controllo medico come all'unica risorsa preventiva disponibile. In secondo luogo, l'esigenza di definire criteri scientificamente fondati per la valutazione dell'idoneità. Infine, l'esigenza di condurre una equilibrata, attenta, valutazione degli effettivi rischi lavorativi inerenti alle nuove tecnologie.

E' certo indispensabile in questa materia evitare il pericolo di una sottovalutazione. Ma non meno necessario è abbandonare la dilagante tendenza a un uso incontrollato e terroristico dell'informazione.

Ed è necessario, perchè la sopravvalutazione dei rischi è doppiamente deleteria. E' deleteria, anzitutto, perchè può condurre le imprese a uno spreco di risorse su problemi ambientali magari privi di una reale consistenza. E inoltre perchè a ben vedere fatalmente porta a risultati controproducenti per gli stessi lavoratori, in quanto può

comportare un sacrificio del diritto al lavoro.

In ogni cittadino convivono due diritti fondamentali, protetti dalla nostra Costituzione: il diritto al lavoro e il diritto alla salute. Sono due diritti che possono entrare in conflitto. Ma certo è che un sacrificio del diritto al lavoro, in tanto appare giustificabile, in quanto sia motivato da serie, reali, ragioni di tutela della salute dei lavoratori.

E' un problema, questo, che vediamo affiorare non senza una inquietante problematicità nel contratto collettivo nazionale del lavoro del 1987 per le aziende di credito e finanziarie. L'art. 72 di questo contratto stabilisce: "Il lavoratore addetto in via esclusiva ai videoterminali, qualora risulti da motivata certificazione medica che non è più idoneo all'adibizione ai videoterminali, verrà sottoposto dall'azienda a visita di idoneità presso enti pubblici o istituti specializzati di diritto pubblico. In caso di accertata inidoneità, verranno adottati dall'azienda gli opportuni provvedimenti cercando di avvicinare gli interessati in altre mansioni".

Proprio il conflitto tra diritto alla salute e diritto al lavoro ci induce a ritornare sul nostro interrogativo di partenza: è proprio vero che le leggi italiane sono un vecchio arnese, del tutto inservibile per la prevenzione contro i rischi da VDT?

Non è così. Certo, manca un'apposita, organica disciplina della materia. E tuttavia prendiamo le leggi sulla prevenzione degli infortuni e sull'igiene del lavoro. Queste leggi stabiliscono principi e obblighi di carattere generale, e, quindi, contengono norme di prevenzione destinate a tutelare anche gli operatori adibiti ai VDT. Così, ad esempio, la norma che impone al datore di lavoro di rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici a cui sono esposti e dei modi di prevenire i danni derivanti da tali rischi (a partire dai rischi a carico dell'apparato oculare).

Non meno importanti sono le norme di prevenzione primaria. Paradigmatico è l'art. 10 d.p.r. 303. Il primo comma stabilisce che "i locali di lavoro devono essere convenientemente illuminati a luce naturale diretta"; il terzo comma dispone che "l'illuminazione artificiale deve essere idonea per intensità, qualità e distribuzione delle sorgenti luminose alla natura del lavoro"; il quinto comma contempla per i lavori non grossolani la possibilità di "illuminazione localizzata sui singoli posti di lavoro", da integrarsi con l'illuminazione generale. Tutte queste sono norme che si applicano pure ai locali con videoterminali. Beninteso, in questi locali, il datore di lavoro dovrà vagliare la "convenienza" della luce naturale, l' "idoneità" della luce artificiale, e l'opportunità della illuminazione localizzata, con riguardo alle peculiari esigenze poste dal lavoro al VDT, e tenendo conto di tutti i necessari parametri (come il livello di illuminamento, la qualità della luce, la direzione dei flussi luminosi, la posizione e tipologia delle sorgenti, la distribuzione delle luminanze). Un obiettivo, tra gli altri, dovrà essere raggiunto: quello di eliminare possibili cause di fatica visiva tipo l'abbagliamento e i riflessi.

Significativo, d'altra parte, è l'obbligo del datore di lavoro di fornire ai lavoratori mezzi personali di protezione appropriati e idonei. Supponiamo che si renda necessario l'uso di occhiali speciali, con una regolazione della distanza adeguata al tipo di lavoro da svolgere al VDT. Spetta allora al datore di lavoro procurare ai lavoratori tali occhiali.

Abbiamo parlato di mezzi tecnici, personali, e informativi di prevenzione contro i rischi lavorativi da VDT. Un cenno merita anche la prevenzione sanitaria. Si suole affermare che i controlli sanitari sugli addetti ai VDT, pur auspicabili, non sarebbero obbligatori.

La materia dei controlli sanitari sui lavoratori è disciplinata dal d.p.r. 303, all'art. 33. L'art. 33 stabilisce che il datore di lavoro deve sottoporre i lavoratori a visita medica preventiva e periodica.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Peraltro, questo controllo sanitario è prescritto in rapporto alle lavorazioni pericolose elencate in un'apposita tabella allegata al d.p.r. 303, e la tabella è tassativa. Orbene, nella tabella, non ritroviamo il lavoro ai VDT.

In materia, però, devo segnalare quattro d.p.r. del 1987 contenenti norme relative al personale dei Ministeri, degli enti locali, delle aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, del Servizio Sanitario Nazionale.

In questi d.p.r. troviamo per la prima volta in Italia una esplicita normativa riguardante gli accertamenti sanitari nel settore dei VDT. Prendiamo, ad esempio, il d.p.r. 8 maggio 1987 n. 266. L'art. 44 stabilisce che le unità sanitarie locali hanno competenza in materia di visite preventive e di controlli periodici connessi con attività esposte a rischio ed in particolare in presenza di rischi derivanti dall'uso continuato di videoterminali. E' una norma due volte importante: perchè introduce il controllo sanitario sui lavoratori addetti ai VDT, e perchè lo affida alle USL.

Un punto, il secondo, che si inserisce con coerenza nell'insegnamento impartito dalla Corte Suprema in una fondamentale sentenza del 1986 sugli accertamenti sanitari preventivi e periodici. E' la sentenza Bayer-Berattino, la quale ha affermato che le visite mediche preventive e periodiche sui lavoratori devono essere eseguite, non già dal medico di fabbrica, bensì dalle USL. E ciò in ossequio agli artt. 5 dello Statuto dei Lavoratori e 14 della legge 833 del 1978.

E qui occorre fare due considerazioni. La prima è che la normativa ora introdotta non può restare confinata al settore dei dipendenti pubblici, ma deve essere estesa al settore privato: e ciò per evitare un'ingiustificabile disparità di trattamento tra lavoratori del settore pubblico e lavoratori del settore privato. La seconda considerazione è un auspicio: che questa normativa venga arricchita e corredata degli opportuni dettagli sulla natura e sulle modalità di esecuzione degli specifici esami medici necessari.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ma il discorso non si ferma qui. Dobbiamo prendere in esame una sentenza della Corte Costituzionale, la n. 179 del 1988, riguardante l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali. Con questa sentenza, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del d.p.r. 1965 n. 1124, nella parte in cui non prevedeva che l'assicurazione contro le malattie professionali fosse obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate e di cui risultasse comunque provata la causa di lavoro.

Orbene, la sentenza 179 della Corte Costituzionale è destinata a riverberare i propri effetti anche sul terreno delle visite mediche preventive e periodiche. Leggiamo infatti l'art. 34 del d.p.r. 303. Nel secondo comma, l'art. 34 stabilisce che le visite mediche sono altresì obbligatorie per i lavoratori occupati in lavorazioni diverse da quelle previste nella tabella allegata al d.p.r. 303, ma che espongono a rischi della medesima natura, quando le lavorazioni stesse siano soggette all'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali e, per le condizioni in cui si svolgono, risultino, a giudizio dell'USL, particolarmente pregiudizievoli alla salute dei lavoratori che vi sono addetti.

Ora, a seguito della sentenza 179 della Corte Costituzionale, soggette ad assicurazione obbligatoria sono, non più soltanto le lavorazioni elencate nelle tabelle allegate al d.p.r. 1124, ma ormai tutte le lavorazioni. Salva, ma solo ai fini assicurativi, la necessità di dimostrare che tali lavorazioni abbiano causato una malattia.

Si comprende, quindi, che l'art. 34 comma 2° d.p.r. 303 apre oggi le porte al controllo sanitario per qualsiasi lavorazione. A due condizioni: che la lavorazione esponga a rischi della medesima natura; che le condizioni in cui si svolge, risultino, a giudizio dell'USL, particolarmente pregiudizievoli alla salute dei lavoratori che vi sono addetti.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Pertanto, ove ricorrano queste condizioni, il controllo sanitario diventa doveroso anche nel settore delle lavorazioni informatizzate, e ciò sia in rapporto ai lavoratori del settore pubblico, sia in rapporto ai lavoratori del settore privato.

Resta da osservare che alcuni specifici profili di prevenzione contro i rischi da VDT non risultano allo stato attuale disciplinati da apposite norme di legge. Mi riferisco, in particolare, alle pause di riposo nel lavoro ai VDT. Come fare oggi per quel che riguarda le pause? Una strada percorribile è quella della disposizione.

Tra i poteri un tempo spettanti all'Ispettorato del Lavoro ed ora trasferiti all'Unità Sanitaria Locale, v'è il potere di disposizione. Il potere, cioè, di prescrivere determinate misure protettive non previste da norme di legge. E' un potere che oggi è disciplinato dall'art. 20 ultimo comma della legge 23/12/1978 n. 833: "Gli interventi di prevenzione all'interno degli ambienti di lavoro, concernenti la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di misure necessarie e idonee a tutelare la salute e l'integrità dei lavoratori, connesse alla particolarità del lavoro e non previste da specifiche norme di legge, sono effettuate sulla base di esigenze verificate congiuntamente con le rappresentanze sindacali e il datore di lavoro, secondo le modalità previste dai contratti o accordi collettivi applicati nell'unità produttiva". Proprio questa è la strada che l'Autorità Giudiziaria ha già avuto occasione di indicare all'U.S.L., allo scopo di introdurre pause di riposo nel lavoro ai VDT.

A questo punto, dobbiamo ancora porci una domanda: è opportuno, o no, introdurre un'apposita, organica normativa che disciplini i VDT? e prima ancora, è già oggi possibile costruire una normativa di questo tipo?

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Mi sembra indispensabile tener conto di due fatti.

Primo fatto. In tutti questi anni, è stato più che mai arduo varare nuove leggi sulla sicurezza del lavoro: e ciò persino in settori prioritari quale quello dei cancerogeni professionali.

Secondo fatto. I rischi lavorativi inerenti ai VDT costituiscono spesso una materia ancora molto discussa, e, quindi, una materia che mal si presta a una disciplina rigida.

Sicchè mi domando se non sia esageratamente ambiziosa la proposta di una vera e propria legge in materia; e se quindi non sia preferibile allo stato sperimentare un'azione normativa meno rigida. Mi chiedo, in particolare, se non sia preferibile integrare le leggi che già esistono con alcune specifiche linee-guida. Il modello è quello delle circolari adottate a suo tempo dal Ministero del Lavoro in tema di prevenzione dei rischi da amine aromatiche.

La circolare dovrebbe essere emanata dal Ministero della Sanità, e fornire alle USL le direttive da osservare nella conduzione delle indagini sui luoghi di lavoro caratterizzati dall'innovazione tecnologica. Una circolare come questa potrebbe produrre l'ulteriore effetto di rimuovere la consolidata, perdurante, inerzia delle pubbliche istituzioni, e specialmente delle USL, di fronte ai problemi posti dalle lavorazioni ai VDT.

V A R I E

DR. V. COTTINELLI

pretore a Brescia

APPUNTI PER LA COMMISSIONE DI INCHIESTA

1. Principi generali

La salute è un fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (art.32 Cost.); il lavoro è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni (art.35 Cost.); l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art.41 Cost.)

Conseguenze logiche di questi principi sono, fra l'altro: l'indisponibilità da parte dei singoli o di organizzazioni sociali del bene dell'incolumità e della salute; il rispetto della sicurezza e dell'utilità sociale sono condizioni inderogabili per l'esercizio dell'iniziativa economica (Corte Costituzionale, sentenza n.559 del 1987, allegato 1).

Conseguenze nell'ordinamento legislativo ordinario: l'obbligo di garantire l'incolumità non è pattiziamente derogabile o negoziabile, ma si inserisce come clausola tassativa nello stesso contratto di lavoro (art.2087 C.c.); la rilevanza collettiva del bene dell'incolumità e della salute giustifica non solo la tradizionale scelta della repressione penale dei reati di danno (omicidio o lesioni colpose) ma rende logica la tutela penale del diritto a condizioni di lavoro sicure, sanzionando penalmente anche le omissioni alle misure preventive di igiene e sicurezza.

La preminenza di questi interessi collettivi è costantemente ribadita nella legislazione ordinaria del dopoguerra: aggravamento delle sanzioni per l'omicidio e la lesione se commessi con violazione delle norme di prevenzione degli infortuni (Legge 11/5/1966 n.296); esclusione da tutte le amnistie a partire dal D.P.R. 4 agosto 1978 n.413 del reato di lesioni colpose da lavoro, se di entità grave; esplicita esclusione delle lesioni colpose da lavoro dalla applicabilità di sanzioni sostitutive (art.60 legge 24/11/1981 n.689); esclusione dalla depenalizzazione

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di tutte le contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro; mantenimento della procedibilità d'ufficio per tutte le lesioni colpose da lavoro, di una certa gravità; questa, in particolare è una scelta importante; con la procedibilità d'ufficio si ribadisce la natura anche collettiva degli interessi in gioco e l'esclusione da questo ambito di ogni possibilità di contrattazione o patteggiamento, anche nella logica e coerente presunzione che il lavoratore ammalato o infortunato sarebbe comunque un contraente debole perchè condizionato o dal timore del licenziamento o dal timore verso le strutture disciplinari dell'azienda o dalla speranza di vantaggi (le recenti notizie circa occultamenti consensuali di infortuni sul lavoro sono eloquenti al riguardo).

La Corte Costituzionale con sentenza n.59 del 1980 (allegato n.2), ha ribadito la giustezza delle scelte di rigore nei confronti di infortuni e malattie professionali.

La tutela penale anche a livello prevenzionale appare dunque da un lato scelta coerente con la natura dei valori costituzionali in gioco, e dall'altro scelta necessitata dal pericolo che, in questo campo, la disponibilità e la negoziabilità conducano il più delle volte a indebolire i livelli di tutela, in connessione spesso irrazionale e imprevedibile con momenti di debolezza dei lavoratori o delle loro rappresentanze o in subordinazione a esigenze di tipo puramente economico-produttivo.

In questo senso la tutela penale dell'incolumità e delle condizioni e degli ambienti di lavoro è anche una scelta politicamente seria e garantistica: perchè si tende a tutelare un livello minimo di incolumità dei lavoratori sottraendoli agli oneri e ai rischi della negoziazione, la quale può invece liberamente dispiegarsi negli ampi confini degli ulteriori miglioramenti o delle specificazioni delle forme di tutela, in rapporto alla specificità dei rischi.

Tutta la giurisprudenza della Corte di Cassazione è costantemente, da decenni, coerente in questi principi, col ribadire la tassatività e l'inderogabilità delle norme di prevenzione e col ritenere la tutela del lavoratore applicabile a prescindere dal grado di consenso o di

collaborazione, e a prescindere dall'onere economico per l'azienda (all.3 p.176-179).

2. Esperienze

La storia dell'applicazione delle leggi penali in tema di sicurezza e igiene è ricca di contraddizioni: per il passato ha predominato, in tema di infortuni, una giurisprudenza sostanzialmente permissiva, ispirata alla logica della fatalità; parallelamente vi è stato il radicale fallimento dell'attività di vigilanza e prevenzione da parte degli enti centrali: Enpi e Ispettorato del lavoro (allegato 4 p.71-76; allegato 5 p.87).

In estrema sintesi: fino alla metà degli anni '70 vi è stata una sistematica e tollerata evasione delle norme di prevenzione e una scarsa, scarsissima, repressione degli infortuni. La causa prioritaria di ciò sta nella inefficacia del sistema di vigilanza e controllo: centralismo, burocratismo, scarsità degli ispettori del lavoro, abuso immotivato e illegittimo della facoltà di diffida (mero richiamo all'osservanza degli obblighi, senza denuncia al magistrato e senza successivo controllo: vedasi allegato 6, p.51 e allegato 7, p.107-112).

Grande e indimenticabile monito dovrebbe trarsi da questa esperienza del passato per chiunque sostenga il ritorno alla centralità burocratica della vigilanza e la legittimazione della diffida alternativa al rapporto giudiziario.

L'esperienza più recente, sia pur disorganica e variegata sul territorio, evidenzia da parte della magistratura il recupero di una doverosa e scrupolosa legalità; da parte delle nuove realtà costituite con la riforma sanitaria (legge 833 del 1978: ma praticamente operanti solo dal 1983) maggiore professionalità, aderenza alla realtà delle fabbriche, scrupolosità nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, prevenzione, risanamento. E' da evitare il gravissimo errore di travolgere le nuove realtà degli ispettori delle Usl nel giudizio globale di inefficienza o fallimento della riforma sanitaria: là dove i nuovi uffici del lavoro delle Usl non funzionano, non è per causa della stessa riforma sanitaria, ma per la sua mancata attuazione da parte delle autorità amministrative

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che hanno il dovere di attuarla, istituendo gli appositi servizi (art.21 l.n.833/78; all.7, p.100-102).

Le esperienze più qualificate della magistratura (è ovvio che si debba guardare a queste, se non si vuole appiattare la prospettiva per ridurla al livello più basso e scorretto) dimostrano oggi che è possibile insieme rispettare scrupolosamente la legge e dare un contributo non trascurabile alla protezione dei lavoratori.

Si possono e si devono organizzare sistemi rapidi di informazione e intervento per gli infortuni sul lavoro (all.8); si possono trovare forme di efficace gestione dei rapporti giudiziari provenienti dalle Usl in tema di contravvenzioni riscontrate nelle ispezioni delle aziende.

In particolare per questo aspetto si sottolinea la positività e la non-traumaticità dell'esperienza di numerose preture (fra le quali Brescia, Milano, Torino, Genova, Firenze, Mestre ecc.). Salvi i casi di estrema gravità e di pericolo imminente, nei quali lo stesso pubblico ufficiale dell'Usl o il magistrato prendono motivati provvedimenti di sequestro o di sospensione dei lavori, il rapporto giudiziario è presto seguito da ulteriori informazioni dell'Usl circolo stadio di controllato avanzamento delle opere di adeguamento degli impianti alle vigenti normative; i tempi saranno i più vari, a seconda della problematica tecnica di ciascun caso; solo in casi eccezionali di renitenza e gravità il magistrato interviene con provvedimenti coercitivi; di regola, in tempi tecnici ragionevoli, le aziende dimostrano di avere ottemperato praticamente a tutti i rilievi degli ispettori delle Usl; la minaccia della sanzione penale o di provvedimenti cautelari è stata uno stimolo sufficiente; in tal caso il procedimento penale si conclude in modo non drammatico con l'ammissione all'oblazione o con la condanna a sanzioni pecuniarie con ampie attenuanti.

La Pretura di Brescia, con le Usl 36-38-39-41, ha al riguardo una documentata e consolidata esperienza (all.9 p.485; all.10).

L'esperienza dimostra dunque l'infondatezza di qualsiasi strumentale preoccupazione circa la rigidità e la pesantezza dell'intervento giudiziario; al riguardo è anzi da denunciare come oltremodo

pericoloso il ricorrente tentativo, degli apparati amministrativi e degli organi politici delle Usl, di introdurre negli uffici di vigilanza delle Usl indirizzi di deroga al prescritto rapporto all'Autorità giudiziaria e, talvolta, condizionamenti tesi a una gestione discrezionale e incontrollabile delle situazioni di illegalità riscontrate nelle aziende.

In sintesi: non si può parlare oggi onestamente di eccessivo fiscalismo o di eccessiva pressione da parte degli organi di vigilanza o della magistratura, senza evocare direttamente le gravissime carenze, più volte denunciate in passato, della gestione disinvolta e discrezionale dei vecchi enti di prevenzione, che hanno contribuito al perpetuarsi di tante situazioni di pericolo e al verificarsi di tante tragedie sul lavoro; nell'esperienza giudiziaria più rigorosa si tocca invece con mano la possibilità concreta che la collaborazione fra magistratura e Usl porti all'effettivo e controllato risanamento di numerose aziende. (all.5 p.96-99). Fra l'altro che questa sia una delle finalità che il legislatore ha demandato anche all'apparato giudiziario, è dimostrato dalla più recente riforma del Codice penale (legge n.689/81) con l'introduzione dei nuovi istituti dell'oblazione condizionata alla eliminazione dei pericoli e di nuovi e più incisivi poteri per impedire le ulteriori conseguenze dei reati. (allegato 7, p.37-51; all.5 p.93-94).

3. Riforma delle norme di prevenzione, con chiarezza.

L'esperienza della Pretura di Brescia, come di tutte le preture impegnate nei processi per infortuni sul lavoro, a raffronto con le statistiche ufficiali Inail in tema di cause e circostanze degli infortuni (Inail: quaderni per la prevenzione, 1984: All.11) non consente, se non a posizioni interessate e in mala fede, di negare una elementare realtà: la grandissima maggioranza degli infortuni sul lavoro che accadono ancora oggi in Italia è evitabile perchè è riconducibile alla violazione delle più semplici, tradizionali e "vecchie" norme di prevenzione, come quelle relative alla caduta da posti di lavoro sopraelevati o alla protezione di organi pericolosi di macchine o impianti (v. anche all.12); non diversamente la grandissima maggioranza delle malattie professionali è riconducibile a emissioni di gas, vapori, polveri o

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rumori in assenza di noti e collaudati sistemi di aspirazione e abbattimento, con grave e macroscopico superamento degli stessi limiti di accettabilità suggeriti da igienisti del lavoro.

Una prima conclusione a questo riguardo dovrebbe mettere in guardia dal troppo facile slogan che la causa di infortuni e malattie professionali stia nelle carenze dei codici di prevenzione : la causa sta invece, nella gran parte dei casi, nel mancato rispetto dei codici stessi. Parallelamente, la grande maggioranza delle aziende conosciute nelle esperienze delle Usl e della magistratura non si trova in condizioni di opinabile marginalità rispetto a precetti o limiti di sicurezza di delicata individuazione, ma si trova in grossolana violazione di regole di sicurezza semplici e tradizionali. Dunque sotto accusa non dovrebbe essere prioritariamente il sistema dei precetti di prevenzione, ma la loro insufficiente o mancata applicazione e cioè le inammissibili carenze di vigilanza e di controllo (v. anche All.5, p.94-95; all.5 p.67-69).

Con ciò non si vuol negare che i codici della prevenzione abbiano bisogno di modifiche e soprattutto di arricchimenti e integrazioni; ma al riguardo, prima di aderire a facili e sommarî entusiasmi, occorrerebbe una rigorosa analisi del rapporto storico fra norme di prevenzione e realtà infortunistica e ambientale.

Una prima chiarezza: quali che siano le aree normative da sottoporre a revisione o integrazione, si dovrebbero evitare due gravissimi errori: quello di introdurre sistemi generalizzati di deroghe e/o proroghe (al riguardo la catastrofica esperienza delle leggi in tema di inquinamento dell'aria e dell'acqua dovrebbe essere monito sufficiente, a meno che non si voglia ignorare questa eloquente realtà); quello di delegare all'Autorità amministrativa facoltà discrezionali in ordine al dovere di informare l'Autorità giudiziaria delle violazioni riscontrate (al riguardo l'esperienza nazionale in tanti campi insegna da un lato la fragilità e condizionabilità delle pubblica amministrazione, quando alle prese con grossi conflitti di interessi, dall'altro la incredibile lentezza e imprevedibilità del sistema di giustizia amministrativa, cui sarebbero sottoposti inevitabilmente gli atti discrezionali degli organismi ispettivi; non è un caso che nel sistema fiscale si sia denun-

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ciata per anni la nefasta esperienza della pregiudiziale amministrativa, per arrivare finalmente ad abolirla).

Una seconda chiarezza; non si può, a partire da determinate esigenze di riforma per certi problemi e certi aspetti, travolgere tutto un complesso normativo, con il rischio che venga riscritto in modo da cancellare esperienze ormai acquisite e quindi in modo peggiorativo. Ad esempio: tutto il sistema delle norme di prevenzione per gli infortuni nell'industria e nell'edilizia contiene grandi principi e anche concrete disposizioni irrinunciabili (e purtroppo ancora troppo disapplicati) come ad esempio quelli in materia di protezione ~~e~~ segregazione di macchine e impianti o di protezione dei posti di lavoro sopraelevati. Semmai andrebbe coraggiosamente affrontato il problema di nuove disposizioni che prevedano l'obbligo di programmare procedure di sicurezza soprattutto per operazioni complesse che coinvolgono uomini e impianti, o per occasioni straordinarie come la manutenzione o per lavori delicati come l'erezione di edifici prefabbricati; andrebbe prevista e disciplinata severamente la corresponsabilità di committenti, appaltatori, subappaltatori, per evitare i noti e tragici effetti della "erosione" della garanzia di sicurezza in questo ambito; andrebbero nell'immediato riviste le norme sul contratto di "formazione" che di fatto consentono incontrollati sfruttamenti di manodopera giovanile nelle mansioni più nocive e pericolose che solo gli operai garantiti dalla stabilità possono permettersi (relativamente) di rifiutare.

Più pressanti e più vaste, indubbiamente, le esigenze di integrazione e riforma delle norme sull'igiene del lavoro. L'esperienza giudiziaria è attestata fermamente sulla validità del sistema italiano che, in materia di emissioni pericolose, prevede l'obbligo di contenimento e abbattimento al meglio della fattibilità tecnologica, non solo senza limiti quantitativi precostituiti (sempre di dubbia validità scientifica e utilità sociale) ma anche senza limiti di fattibilità economica. Impossibile cancellare, al riguardo, le importanti affermazioni della sentenza n.475/88 della Corte Costituzionale (allegato n.13; vedasi anche allegato n.14).

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si tratta semmai di ampliare le garanzie negli ambienti di lavoro introducendo forme più rigorose di divieto dell'utilizzo di sostanze chimiche di cui non sia preventivamente sperimentata la controllabilità e la governabilità, con un opportuno raccordo alla legge n.256 del 29/5/1974; si tratta di prevedere nuove forme di tutela del lavoratore dal contatto con agenti pericolosi al di fuori delle forme classiche di fumi, vapori e polveri; si tratta semmai di consentire l'introduzione dei parametri di accettabilità, non già come discriminazione fra lecito e illecito, bensì come suggerimento indicativo di tendenza per gli imprenditori. D'altra parte, come ben chiarito dalla sentenza n.475, il riferimento alla fattibilità tecnologica, non è, come vogliono gli imprenditori, indefinito o arbitrario, ma anzi denso di certezze e di parametri, appunto, tecnologicamente verificabili.

A questo riguardo, stante l'ordinamento costituzionale vigente, non si esce da un preciso dilemma: o si abrogano le norme della Costituzione in tema di salute e sicurezza e si modifica il codice penale prevedendo casi di impunità per omicidi colposi e lesioni colpose, ovvero vi sarà pur sempre un limite penalmente sindacabile a ogni attività umana che rechi danno alla vita e alla salute.

Si potrebbero insomma prevedere per legge anche limiti di accettabilità elevatissimi (per contingenti ragioni di interesse economico) ma se questi limiti saranno tali da consentire emissioni concretamente dannose per l'uomo, non si potrà non addebitare tali fatti al responsabile, secondo i comuni criteri di colpa. In altre parole: per quanto siano ritenuti utili al sistema produttivo determinati livelli di rischio, chi gestisce l'impresa non potrà godere di impunità per omicidi o lesioni provocati in base a colpa e con criteri di prevedibilità, pur rispettando quei livelli.

Non deve mai essere dimenticato il monito di tutti gli igienisti che hanno costruito il mito dei limiti di accettabilità delle emissioni nocive: ogni limite di accettabilità è frutto di compromessi anche di natura economica; anche a livelli più bassi non garantiscono l'immunità del lavoratore; l'imprenditore deve comunque tendere ad abbattere le emissioni al livello più basso possibile.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E mentre ~~è~~ è al centro dell'attenzione la tematica "europea" e in particolare la direttiva sul rumore, non si può occultare quanto detto in premessa alla direttiva stessa: "...la situazione attuale ..non consente di fissare un valore di esposizione al rumore al di sotto del quale non si presentino rischi per l'udito dei lavoratori"; come non si può nascondere che in base ai principi giuridici internazionali (e all'art.1 comma 3°, della direttiva) l'Italia non è obbligata a recepire i livelli di rischio della direttiva, quando abbia a disposizione o intenda introdurre norme (come l'art.24 del D.P.R. n.303) che "garantiscono...una maggiore protezione dei lavori e/o che siano volte a ridurre il livello del rumore durante il lavoro agendo alla fonte del rumore stesso..."(v.All.3,pag.186-188).

Ignorare queste cose significherebbe prestarsi ad una colossale mistificazione avallando l'aggravamento delle già pesanti condizioni ~~di~~ lavoratori.

INDICE PER MATERIA

- **AGRICOLTURA**
(v. Confagricoltura, Coldiretti, Conficoltivatori, rel. dott. Inserra: sopralluogo Ragusa))

- **AMIANTO**
(v. CGIL-CISL-UIL)

- **APPALTI**
(v. CGIL-CISL-UIL)

- **ARSENALI MILITARI**
(v. CGIL-CISL-UIL: sopralluogo La Spezia)

- **ARTIGIANATO**
(v. C.N.A.)

- **ASSICURAZIONE INFORTUNI**
(v. CGIL-CISL-UIL)

- **CANTIERISTICA NAVALE**
(v. CGIL-CISL-UIL: sopralluogo Ravenna)

- **COMPETENZE ISTITUZIONALI**
(v. CISNAL, CGIL-CISL-UIL, Confindustria, Ministero del Lavoro e SNOP)

- **EVASIONE CONTRIBUTIVA**
(v. CGIL)

- **GRANDI RISCHI INDUSTRIALI**
(v. CGIL-CISL-UIL)

- **INDUSTRIA E RELATIVE STATISTICHE**
(v. Asap, Confindustria, Intersind, CGIL-CISL-UIL)

- **LAVORO STAGIONALE**
(v. CGIL-CISL-UIL)

- **LAVORO FEMMINILE**
(v. CGIL-CISL-UIL)

- **LAVORATORI EXTRACOMUNITARI**
(v. CGIL)

- **LAVORATORI PORTATORI DI HANDICAPS**
(v. CGIL)

- **MAGISTRATURA (pareri)**
(v. rel. dott. Cottinelli: sopralluogo Brescia e Varie)

- **NOCIVITA' E SICUREZZA**
(v. Associazione Ambiente e Lavoro)

- **RISORSE FINANZIARIE DESTINATE ALLA SICUREZZA ED IGIENE DEL LAVORO**
(v. Corte dei Conti)

- **SETTORE CONCIARIO**
(v. rel. Ing. Spinazzola: sopralluogo Santa Croce sull'Arno))

- **SETTORE ESTRATTIVO**
(v. rel. USL n. 2: sopralluogo Massa Carrara)

- **VIDEOTERMINALI**
(v. CGIL-CISL-UIL e rel. dott. R. Guariniello: sopralluogo Roma-Sip))