



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 7

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare  
riguardo alle cosiddette «morti bianche»**

AUDIZIONE DEL CNEL

10<sup>a</sup> seduta: martedì 3 aprile 2007

Presidenza del presidente TOFANI

## INDICE

### Audizione del CNEL

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 8		PERINI .....	Pag. 3
------------------	-----------	--	--------------	--------

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.*

*Intervengono, in sede di audizione in rappresentanza del CNEL, il dottor Fulvio Perini, il dottor Elio Ciaccia e la signora Raffaella Sori.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14.*

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha proposto, ai sensi dell'articolo 7, comma 2 del Regolamento interno, la costituzione di appositi gruppi di lavoro per ciascuno dei seguenti ambiti: edilizia, malattie professionali, infortuni domestici, agricoltura, lavoro minorile e sommerso, trasporti e formazione e prevenzione.

Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

#### *COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, comunico che, sulla base delle procedure contemplate all'articolo 23, comma 1, del regolamento interno, ho provveduto a nominare, come collaboratori della Commissione a tempo pieno, la dottoressa Susanna Cantoni, l'avvocato Rosalba Iannucci, il dottor Fabrizio Maccari, l'avvocato Rosaria Salamone e l'architetto Domenico Vitale ed altresì, come collaboratori a tempo parziale, il dottor Vittorio Glassier e il professor Edoardo Monaco.

#### **Audizione del CNEL**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del CNEL. Sono presenti, in rappresentanza del Consiglio, il dottor Fulvio Perini, il dottor Elio Ciaccia e la signora Raffaella Sori.

Ringrazio anzitutto i nostri ospiti per la loro presenza. La nostra Commissione è interessata a ricevere il maggior numero possibile di elementi di conoscenza e di collaborazione su un tema così importante, grave ed urgente, quale quello degli infortuni sul lavoro e, in particolare, delle cosiddette morti bianche. In tale quadro abbiamo ritenuto opportuno richiedere la vostra presenza in modo da disporre, con l'audizione odierna, di ulteriori elementi di conoscenza.

Cedo pertanto la parola al dottor Perini.

*PERINI.* Signor Presidente, a nome del CNEL e del suo Presidente, in qualità di consigliere del CNEL e di coordinatore del gruppo di lavoro

in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro, vorrei ringraziare la Commissione per l'invito che ci è stato rivolto. Il CNEL lavora ormai da molto tempo sui temi della prevenzione nei luoghi di lavoro. A tale scopo, esso ha costituito un gruppo specifico di studio, composto da numerosi consiglieri del CNEL e da rappresentanti tecnici di tutte le parti sociali, delle associazioni datoriali e delle associazioni dei lavoratori. Tale gruppo svolge un'attività di approfondimento e di confronto tra le parti sociali su temi emergenti e di attualità. Per questa ragione, al termine della seduta consegneremo alla Commissione tre documenti contenenti osservazioni e proposte del CNEL in materia di prevenzione. Due di essi riguardano proposte in relazione al Testo unico delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'attenzione del CNEL si è rivolta al fenomeno più evidente, quello degli infortuni sui luoghi di lavoro e degli infortuni mortali, ponendo in evidenza alcune questioni sulle quali è necessario intervenire fin d'ora, anche senza attendere il nuovo Testo unico in materia. Tali questioni attengono sia alle attività istituzionali, sia all'esigenza di concentrare l'attenzione su aspetti nuovi, che stanno determinando situazioni di particolare rischio. Mi riferisco non solo alle realtà lavorative tradizionali, come l'industria delle costruzioni e l'agricoltura, ma anche alle riorganizzazioni produttive, dove esistono aree di lavoro che devono essere particolarmente indagate per ricevere interventi appropriati. Il CNEL ne ha indicate alcune nell'ordine del giorno votato all'unanimità in assemblea, contenuto nei documenti che consegneremo alla Commissione. Tali realtà riguardano l'attività di manutenzione, che non è un comparto merceologico, né è un settore produttivo, bensì un'attività trasversale che interessa tutte le attività manifatturiere e dei servizi, e rappresenta un luogo di particolare frequenza degli infortuni di media gravità, gravi e a volte mortali.

Vi sono poi le attività nel settore della logistica, che interessano sia la movimentazione di merci all'interno delle imprese, sia la movimentazione di merci sul territorio. La prima causa di infortuni mortali non è più quella della caduta dall'alto ma, per usare i termini utilizzati dell'INAIL, è quella «a bordo di» o «alla guida di». Si tratta di mezzi di trasporto che vanno dal carrello elevatore nei luoghi di lavoro ai camion. In tali realtà, abbiamo degli indici di frequenza degli infortuni molto alti, sia all'interno delle imprese, sia nel settore del trasporto su strada; si tratta di un aspetto da considerare con attenzione, che non rientra nella tradizionale attività di prevenzione, almeno in base ai decreti del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 e n. 303 del 1956 (in particolare il primo).

Sempre con riguardo agli infortuni, si pone la questione relativa al settore della piccola impresa. Considerate anche le caratteristiche della composizione produttiva delle imprese nel nostro Paese, è estremamente importante (e in tale direzione si muovono le indicazioni a livello europeo e internazionale) agire con un'attivazione del sostegno pubblico alla piccola impresa per il miglioramento delle conoscenze e delle capacità. E' questa infatti una condizione essenziale per determinare l'efficacia dell'azione preventiva.

Si pone poi il problema delle nuove forme di prestazione lavorativa determinate dai mutamenti del mercato del lavoro. Un'attenzione particolare va sicuramente riservata al lavoro autonomo e alle imprese individuali: oltre 2 milioni di cittadini italiani operano in queste forme. Si tratta di un tema sul quale è necessaria particolare attenzione, considerato che esse non rientrano normalmente in un assetto organizzativo che faciliti le conoscenze e le competenze. In pratica, su tale materia, non solo dal punto di vista professionale ma anche della prevenzione, i soggetti devono formarsi da soli e ciò rappresenta un elemento di difficoltà.

Vi sono inoltre le varie forme di lavoro temporaneo che costituiscono un particolare ambito di pericolosità. Alcuni anni or sono, il servizio di prevenzione dell'azienda sanitaria locale di Milano svolse un'attività di indagine e di studio dei registri degli infortuni delle agenzie di lavoro interinale, da cui emersero dati particolarmente significativi e preoccupanti. Gli indici di frequenza degli infortuni, anche se non la gravità, erano infatti superiori a quelli dell'edilizia.

Sulla base di tali riflessioni il CNEL ha voluto avanzare alcune proposte, che verranno presentate nei documenti approvati all'unanimità in assemblea e condivisi dalle parti sociali per quanto riguarda le misure e le nuove norme di prevenzione. Un'ulteriore riflessione va svolta sulla parte relativa alle malattie professionali, quelle emergenti, che vengono normalmente definite «malattie correlate» al lavoro, ma anche quelle tradizionali. Rimane irrisolto il problema della prevenzione rispetto all'esposizione ad agenti cancerogeni. Anche dal punto di vista conoscitivo è necessario ricordare che, secondo le stime più ottimistiche, rispetto ai dati di epidemiologia riconosciuti validi sul piano internazionale, almeno il 4 per cento dei tumori contratti ha sicuramente un'origine di natura professionale. Ciò significa che 10.000 casi sui 250.000 casi annui a cui è soggetta la popolazione italiana hanno un'origine di carattere professionale. L'aspetto dell'esposizione all'amianto è abbastanza noto, altri aspetti ancora non lo sono e tuttora manca uno studio epidemiologico dell'esposizione in grado di conoscere e di controllare tale situazione.

Il decreto legislativo n. 626 del 1994, così come modificato dal decreto legislativo n. 242 del 1996, norma quadro in materia, prevedeva la creazione di un registro nazionale di esposizione agli agenti cancerogeni, con iscrizione nominativa dei lavoratori. Ebbene, detto registro non è ancora in vigore e conseguentemente non si conosce il numero dei lavoratori italiani esposti ad agenti cancerogeni. Si tratta di un punto ancor più delicato, sotto l'aspetto della prevenzione, di quello sugli infortuni, almeno per quanto riguarda i dati quantitativi.

Ci sono poi le malattie cosiddette emergenti, conseguenti alle attuali condizioni organizzative – ad esempio, stress, *mobbing* e così via – sulle quali ovviamente l'approccio preventivo è profondamente diverso da quello di natura tecnologica e prescrittiva. C'è infatti bisogno di agire con delle buone pratiche e con codici di condotta da parte delle imprese in grado di rimuovere quelle condizioni di disagio organizzativo che possono determinare situazioni di questa natura. Per fare ciò è necessario

giungere in Italia ad un sistema di prevenzione e a tal proposito ritengo importantissima la recente Convenzione O.I.L. (Organizzazione internazionale del lavoro) n. 187 del 2006, che impegna gli Stati membri a dotarsi di sistemi di prevenzione e di promozione della salute.

Va anzitutto sottolineato come i termini cambino e come acquistino un significato preciso: non si parla più solo di norme tecniche di prevenzione nei luoghi di lavoro, usando i termini classici della prevenzione primaria; si tratta di lavorare e di operare come sistema pubblico per il miglioramento delle condizioni di salute della popolazione lavorativa.

Proprio in queste settimane l'ISTAT ha presentato uno studio che parla, seppur indirettamente, delle condizioni di salute della popolazione lavorativa italiana. Le malattie degenerative risultano molto più elevate tra i cittadini che hanno un titolo di studio inferiore (quello della scuola dell'obbligo) piuttosto che tra la popolazione lavorativa che ha conseguito una laurea. Al fine di operare per una buona prevenzione nei luoghi di lavoro e per la promozione della salute è pertanto necessario considerare la condizione sociale oltre a quella lavorativa.

In questo senso emerge anche una seconda questione. Una norma antica, la Convenzione O.I.L. n. 161 del 1985, parla di istituzione di organismi per la promozione della salute nei luoghi di lavoro, proponendo forme migliorative di intervento rispetto all'attuale servizio di prevenzione e protezione previsto dall'articolo 8 del citato decreto legislativo n. 626. Finora il nostro Paese ha ignorato tale Convenzione e questo probabilmente rappresenta un elemento di *deficit*. Infatti il servizio di prevenzione e protezione è una struttura di consulenza al datore di lavoro laddove gli organismi per la promozione della salute previsti dalla Convenzione dell'O.I.L. rappresentano un servizio di consulenza a tutti i soggetti nei luoghi di lavoro, compresi i lavoratori e i loro rappresentanti. La questione della partecipazione tripartita alla gestione della prevenzione pubblica è importante e corrisponde ad una linea dell'O.I.L., nonché alle indicazioni dell'articolo 7 della direttiva 89/391/CEE che non prevedeva tale servizio di valutazione dei rischi e di individuazione delle proposte di prevenzione come unicamente rivolto alla consulenza al datore di lavoro. Nel mese scorso c'è stata una Conferenza europea per un bilancio sull'applicazione dell'articolo 7: gli unici due Paesi che non hanno presentato un rapporto sono stati l'Italia e Cipro. Anche questo rappresenta un problema rispetto ad uno strumento importante per organizzare la prevenzione dell'impresa.

Alla luce di tutto questo, il CNEL ha avanzato una serie di proposte che saranno rinnovate sulla base delle considerazioni qui svolte. Conviene ancora evidenziare due aspetti, che hanno a che fare solo in parte con la sua attività, ma che comunque il CNEL intende sottolineare rispetto all'attività della Commissione di inchiesta. Il primo aspetto è relativo al fatto che alcune azioni si possono svolgere sin d'oggi senza aspettare il Testo unico; la realizzazione di un coordinamento dell'attività di vigilanza rappresenta un problema che non necessariamente deve essere rinviato alla nuova normativa. Le imprese e il mondo del lavoro lo chiedono da molto tempo – le ragioni sono note – e questo quindi è un punto sul quale insi-

stiamo, anche nell'ordine del giorno votato due mesi fa nella nostra assemblea, affinché misure di questo tipo vengano assunte rapidamente.

Il secondo aspetto è relativo al fatto che anche recentemente abbiamo espresso, nel gruppo di studio sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (VI commissione), preoccupazioni circa alcune indicazioni del disegno di legge delega per il Testo unico. Dal momento che su tale questione il CNEL ha chiesto alla Commissione lavoro del Senato di svolgere un'audizione, è opportuno evidenziare due aspetti. In primo luogo è necessario avere la certezza di una politica strutturale, permanente e continua di finanziamento delle azioni di prevenzione e promozione della salute, superando le norme del decreto legislativo n. 38 del 2000 che, pur importanti, mantenevano un dato di occasionalità (di volta in volta, rispetto alla finanziaria o rispetto alle scelte politiche, questa possibilità si presentava o meno). Le indicazioni contenute nel disegno di legge delega sono condivise e rappresenterebbe un fatto importante il poter utilizzare i fondi ex ENPI ed ex ENAOLI per gli scopi per cui nacquero (sicuramente i fondi ex ENPI, l'Ente nazionale di prevenzione infortuni italiano precedente all'ISPELS).

Il secondo aspetto riguarda il sistema sanzionatorio, sul quale vorrei avanzare alcuni rilievi: ci pare che quanto proposto nel disegno di legge delega sia di eccessivo appesantimento e non in grado di garantire effettivamente un criterio di proporzionalità tra le inadempienze, la gravità delle stesse e le soluzioni da adottare. Su questo avremo modo di svolgere – spero in un altro momento – delle osservazioni, ma vorrei qui soffermarmi sulla sanzione di natura pecuniaria rispetto alle lesioni colpose o all'omicidio colposo. In questo caso, ci troveremmo di fronte ad una prima sanzione di natura penale e ad una seconda concernente inadempienze rispetto alle norme di prevenzione. C'è poi una terza sanzione – giusta – che è quella dell'istituto del regresso, previsto dell'articolo 10 del Testo unico per l'assicurazione contro gli infortuni: a fronte del riconoscimento della colpa, l'INAIL attiva la richiesta di risarcimento di tutte le spese che sono state a carico dell'ente assicuratore. E poi c'è anche una quarta sanzione, prevista dal provvedimento di delega.

Ci pare che questo non faciliti azioni di riordino e criteri di progressività – ma è solo un esempio – mentre noi riteniamo che un equilibrio vada stabilito e mantenuto. In generale, sempre per intesa di tutte le parti sociali, il CNEL, sia nella precedente consiliatura sia nell'attuale, ha fissato l'indicazione, non sufficientemente chiarita nel disegno di legge delega, di adottare sanzioni amministrative per le inadempienze di natura puramente formale e sanzioni penali per tutte le inadempienze che possono comportare effetti sulla salute dei lavoratori. A noi pare che questo criterio debba essere confermato. Conviene qui ricordare che l'ammenda non ha carattere amministrativo: fa parte del sistema contravvenzionale ed è alternativa all'arresto; già nelle attuali norme le sanzioni di natura amministrativa sono previste e sono diversamente indicate.

Questi sono gli orientamenti e gli indirizzi generali del CNEL in materia. Nei documenti che depositeremo – tre pronunce del CNEL e l'or-

dine del giorno sulle azioni immediate di prevenzione – troverete le proposte su cui il CNEL ha discusso, che ha approfondito e che sono state condivise da tutti i consiglieri. Data la partecipazione al gruppo di lavoro di tutte le parti sociali dette proposte sono state avanzate a chi poi deve decidere in materia.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo per la chiarezza dell'esposizione ed anche per il valore dei contenuti che avete voluto rappresentarci (tra istituzioni è bene anche parlarsi e questa è un'occasione). Per quanto riguarda l'esigenza di un coordinamento, ci siamo già mossi: questa Commissione ha infatti approvato all'unanimità un documento teso proprio a svolgere questa azione, che riteniamo necessaria. Siamo convinti che il Governo lo recepirà e ne darà attuazione nel modo migliore.

Vi ringraziamo altresì per la documentazione depositata, che ci sarà assai utile per un ulteriore approfondimento.

Vorremmo, se possibile, mantenere un rapporto di interlocuzione con il CNEL, per far sì che questa possibilità di scambio di conoscenze, di approfondimenti, di suggerimenti, possa essere attiva e costante. Il CNEL svolge un'attività molto importante e meritoria (che ho avuto il piacere di vivere in prima persona, essendo stato consigliere del CNEL), di cui tuttavia spesso non si ha contezza in modo diffuso. Quindi, una collaborazione sarà molto gradita.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 14,25.*