

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XXII-*bis*  
n. 9

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

SUL FENOMENO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO CON PARTICOLARE  
RIGUARDO ALLE COSIDDETTE «MORTI BIANCHE»

*Istituita con deliberazione del Senato del 24 giugno 2008*

---

### RELAZIONE FINALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

Relatore sen. Oreste TOFANI

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 15 gennaio 2013*

---







## INDICE

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO CON PARTICO- LARE RIGUARDO ALLE COSIDDETTE «MORTI BIANCHE» . . . . .	Pag.	7
1. L'ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE . . . . .	»	8
1.1. <i>Le finalità dell'inchiesta</i> . . . . .	»	8
1.2. <i>Gli strumenti dell'inchiesta</i> . . . . .	»	9
1.2.1. <i>Le audizioni e i sopralluoghi</i> . . . . .	»	9
1.2.2. <i>L'istituzione di gruppi di lavoro</i> . . . . .	»	10
1.2.3. <i>Le acquisizioni di documenti</i> . . . . .	»	11
1.2.4. <i>Le relazioni</i> . . . . .	»	11
2. L'INCHIESTA DELLA COMMISSIONE: IL SISTEMA DELLA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO IN ITALIA . . . . .	»	12
2.1. <i>Premessa</i> . . . . .	»	12
2.2. <i>Il monitoraggio sull'attuazione della nuova disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro: i problemi ancora aperti</i> . . . . .	»	14
2.3. <i>Il completamento dell'attuazione del «Testo unico»: l'attività del Governo</i> . . . . .	»	19
2.4. <i>Il completamento dell'attuazione del «Testo unico»: l'attività delle Regioni e delle Province autonome e il problema dei comitati regionali di coordinamento</i> . . . . .	»	38
2.5. <i>La proposta della Commissione: l'istituzione dell'A- genzia nazionale per la salute e la sicurezza sul la- voro</i> . . . . .	»	48
2.6. <i>Il quadro statistico degli infortuni e delle malattie professionali</i> . . . . .	»	56
2.6.1. <i>I dati definitivi del 2011</i> . . . . .	»	56
2.6.2. <i>I dati provvisori dei primi nove mesi del 2012</i> . . . . .	»	69
3. GLI APPROFONDIMENTI SU TEMI PARTICOLARI . . . . .	»	72
3.1. <i>L'incontro con il Presidente della Repubblica ed il convegno della «Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro»</i> . . . . .	»	72
3.2. <i>Gli infortuni legati alle macchine e attrezzature da lavoro</i> . . . . .	»	74
3.2.1. <i>I problemi ancora aperti</i> . . . . .	»	74
3.2.2. <i>Le iniziative della Commissione</i> . . . . .	»	78

3.3. <i>La sicurezza sul lavoro nel settore degli appalti e subappalti</i> .....	»	85
3.3.1. <i>I problemi ancora aperti</i> .....	»	85
3.3.2. <i>Le iniziative di prevenzione e controllo</i> .....	»	92
3.4. <i>La proposta di istituzione di una Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro</i> .....	»	103
3.5. <i>Le malattie professionali legate all'esposizione all'amianto</i> .....	»	114
3.5.1. <i>I casi dell'ex stabilimento Isochimica di Avellino e del settore aeronautico</i> .....	»	114
3.5.2. <i>La «II Conferenza governativa sulle patologie asbesto-correlate»</i> .....	»	134
3.6. <i>Il ruolo dei medici del lavoro nelle politiche di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali</i> .....	»	139
3.7. <i>La salute e la sicurezza sul lavoro in un'ottica di genere. L'inchiesta sulle condizioni delle aziende del Gruppo Fiat</i> .....	»	142
3.8. <i>I problemi della salute e della sicurezza sul lavoro conseguenti al terremoto dell'Emilia</i> .....	»	158
3.9. <i>La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nelle attività portuali</i> .....	»	164
3.10. <i>I benefici per i familiari superstiti delle vittime di infortuni</i> .....	»	170
3.10.1 <i>Le disposizioni vigenti</i> .....	»	171
3.10.2 <i>Possibili ipotesi di miglioramento delle disposizioni vigenti</i> .....	»	178
4. <i>L'ATTIVITÀ DEI GRUPPI DI LAVORO</i> .....	»	183
4.1. <i>Gruppo di lavoro sulla prevenzione e formazione (a cura della senatrice Patrizia Bugnano)</i> .....	»	183
4.2. <i>Gruppo di lavoro sui trasporti e sugli infortuni in itinere. «Analisi e studio delle problematiche relative agli infortuni in itinere. Progetto operativo» (a cura del senatore Carmelo Morra)</i> .....	»	185
5. <i>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</i> .....	»	198

**Composizione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»**

*(Istituita con deliberazione del Senato del 24 giugno 2008)*

**Presidente**

sen. Oreste TOFANI, PdL

**Vicepresidenti**

sen. Ombretta COLLI, PdL (fino al 17 maggio 2012)<sup>1</sup>  
sen. Paolo NEROZZI, PD

**Segretari**

sen. Cecilia DONAGGIO, PD<sup>2</sup>  
sen. Angela MARAVENTANO, LNP

**Membri**

sen. Maria ANTEZZA, PD<sup>3</sup>  
sen. Dorina BIANCHI, PdL  
sen. Patrizia BUGNANO, IdV  
sen. Anna Maria CARLONI, PD  
sen. Riccardo CONTI, PdL  
sen. Candido DE ANGELIS, Per il Terzo Polo:ApI-FLI  
sen. Vincenzo DE LUCA, PD  
sen. Antonio FOSSON, UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI<sup>4</sup>  
sen. Domenico GRAMAZIO, PdL<sup>5</sup>  
sen. Cosimo IZZO, PdL  
sen. Carmelo MORRA, PdL  
sen. Antonio PARAVIA, PdL  
sen. Gilberto PICHETTO FRATIN, PdL  
sen. Giorgio ROILO, PD  
sen. Ada SPADONI URBANI, PdL  
sen. Armando VALLI, LNP

<sup>1</sup> Dimissioni dal Senato per incompatibilità.

<sup>2</sup> Deceduta il 1° gennaio 2013.

<sup>3</sup> Nominata il 20 novembre 2008, in sostituzione del senatore Felice CASSON, dimissionario.

<sup>4</sup> Nominato il 6 ottobre 2009, in sostituzione del senatore Salvatore CINTOLA, dimissionario.

<sup>5</sup> Nominato il 13 giugno 2011, in sostituzione del sottosegretario di Stato Antonio GENTILE.

## 1. L'ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE

### 1.1. *Le finalità dell'inchiesta*

Sebbene il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali in Italia abbia mostrato negli ultimi anni un *trend* decrescente, il che rappresenta un segnale certamente positivo, i numeri restano tuttavia ancora troppo elevati ed inaccettabili per un paese civile. Occorre quindi intensificare ulteriormente gli sforzi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno che, come rilevato anche nelle precedenti relazioni intermedie, devono concentrarsi su tre direttrici fondamentali: la formazione/informazione dei lavoratori e delle imprese; i controlli sull'applicazione delle norme; il coordinamento fra tutti i soggetti sociali ed istituzionali competenti.

Anche in ragione di questi motivi il Senato della Repubblica ha ritenuto opportuna l'istituzione di una Commissione parlamentare monocamerale d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»<sup>6</sup>. Ciò è avvenuto, la prima volta, nel corso della XIV Legislatura con deliberazione del 23 marzo 2005. Nel corso della XV e XVI Legislatura il Senato ha ritenuto necessario non interrompere il lavoro prodotto dalla Commissione e con successive deliberazioni, rispettivamente in data 18 ottobre 2006 e 24 giugno 2008, ne ha disposto la ricostituzione.

La Commissione istituita nella XVI legislatura si è posta in una logica di stretta continuità con quelle delle legislature precedenti, com'è testimoniato anche dalla sostanziale conferma degli obiettivi dell'inchiesta, individuati dall'articolo 3 della deliberazione istitutiva, secondo il quale la Commissione, nel corso della propria attività, accerta in particolare:

a) la dimensione del fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo al numero delle cosiddette «morti bianche», alle malattie, alle invalidità e all'assistenza alle famiglie delle vittime, individuando altresì le aree in cui il fenomeno è maggiormente diffuso;

b) l'entità della presenza dei minori con particolare riguardo ai minori provenienti dall'estero e alla loro protezione ed esposizione a rischio;

---

<sup>6</sup> In passato, il Parlamento aveva già affrontato, per mezzo di apposite Commissioni d'inchiesta o indagini conoscitive, il tema della sicurezza sul lavoro. In particolare, nella X legislatura, venne istituita una Commissione parlamentare monocamerale d'inchiesta del Senato «sulle condizioni di lavoro nelle aziende», presieduta dal senatore Lama, la quale operò tra il 1988 ed il 1989. Durante la XIII legislatura, negli anni 1996-1997, la 11<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato (Lavoro e previdenza sociale) e la XI Commissione permanente della Camera (Lavoro pubblico e privato) svolsero congiuntamente un'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro. Nel corso della medesima legislatura, dal 1999 al 2000, la 11<sup>a</sup> Commissione del Senato condusse una nuova indagine conoscitiva, ai fini della «verifica della situazione a due anni» dalla precedente indagine.



c) le cause degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alla loro entità nell'ambito del lavoro nero o sommerso e al doppio lavoro;

d) il livello di applicazione delle leggi antinfortunistiche e l'efficacia della legislazione vigente per la prevenzione degli infortuni, anche con riferimento alla incidenza sui medesimi del lavoro flessibile o precario;

e) l'idoneità dei controlli da parte degli uffici addetti alla applicazione delle norme antinfortunistiche;

f) l'incidenza complessiva del costo degli infortuni sulla finanza pubblica, nonché sul Servizio sanitario nazionale;

g) quali nuovi strumenti legislativi e amministrativi siano da proporre al fine della prevenzione e della repressione degli infortuni sul lavoro;

h) l'incidenza sul fenomeno della presenza di imprese controllate direttamente o indirettamente dalla criminalità organizzata;

i) la congruità delle provvidenze previste dalla normativa vigente a favore dei lavoratori o dei loro familiari in caso di infortunio sul lavoro.

La Commissione, costituita ai sensi dell'articolo 2 della deliberazione istitutiva da venti senatori – nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari – e presieduta dal senatore Oreste Tofani, si è insediata il 23 luglio 2008.

## *1.2. Gli strumenti dell'inchiesta*

### *1.2.1. Le audizioni e i sopralluoghi*

Le audizioni, svoltesi nel corso delle sedute plenarie nonché dei sopralluoghi, sono state intese ad abbracciare l'intero arco dei temi posti ad oggetto dell'inchiesta.

Le audizioni tenutesi in sede plenaria possono distinguersi in quelle di carattere generale (relative a soggetti istituzionali pubblici o alle parti sociali) e in quelle concernenti settori o problematiche specifici, benché, naturalmente, in questa seconda tipologia siano stati affrontati anche profili di interesse trasversale.

I sopralluoghi della Commissione hanno avuto luogo in varie parti del territorio nazionale e, in un'occasione, anche all'estero. Essi hanno lo scopo di raccogliere informazioni sulle circostanze di eventi specifici (in particolare gravi incidenti sul lavoro) o di situazioni di carattere generale concernenti i problemi e l'organizzazione del sistema di tutela della sicurezza sul lavoro in determinati ambiti produttivi o territoriali.

Oltre a testimoniare, quindi, la doverosa attenzione e vicinanza delle istituzioni parlamentari nel caso di infortuni o di situazioni di difficoltà legate alla sicurezza dei lavoratori, tali missioni hanno consentito e consentono di acquisire contezza, direttamente dai soggetti istituzionali e sociali che con tali fenomeni quotidianamente si confrontano, di dati, difficoltà e soluzioni concrete legate alla sicurezza del lavoro, la cui cono-

scenza al di fuori dei contesti territoriali o settoriali di riferimento sarebbe oltremodo difficile.

Dall'inizio della sua attività, la Commissione ha svolto finora 108 audizioni in sede plenaria e 43 sopralluoghi conoscitivi, di cui 1 all'estero e 42 in Italia. In particolare, nel corso del 2012 sono stati effettuati i seguenti sopralluoghi:

- L'Aquila (19-20 febbraio 2012)
- Campobasso (20-21 febbraio 2012)
- Roma (8 marzo 2012)
- Perugia (11-12 marzo 2012)
- Torino (1°-2 aprile 2012)
- Palermo (22-23 aprile 2012)
- Venezia (13-14 maggio 2012)
- Milano (10-11 giugno 2012)
- Bologna (16-17 settembre 2012)
- Bondeno (17-18 settembre 2012)
- Trieste (7-8 ottobre 2012)
- Catanzaro (21-22 ottobre 2012)
- Genova (11-12 novembre 2012)
- Roma (26 novembre 2012).

Dei risultati di queste missioni – la maggior parte delle quali dedicate a verificare l'attuazione nelle varie Regioni delle normative in materia di salute e sicurezza sul lavoro – si darà conto nel prosieguo della relazione, rinviando ai relativi resoconti stenografici per una trattazione approfondita.

### *1.2.2. L'istituzione di gruppi di lavoro*

Come già in altre legislature, inoltre, al fine di approfondire più compiutamente alcuni specifici profili dell'inchiesta, sono stati istituiti dieci gruppi di lavoro, i quali hanno affiancato la loro attività a quella del *plenum* della Commissione, fornendo importanti spunti e approfondimenti.

I gruppi in questione sono dedicati ai seguenti settori: edilizia, costruzioni e appalti pubblici (coordinato dal senatore De Luca); personale della pubblica amministrazione e controlli pubblici antinfortunistici (coordinato dal senatore De Angelis); malattie professionali (coordinato dal senatore Roilo); infortuni domestici (coordinato dalla senatrice Colli); agricoltura (coordinato dal senatore Conti); lavoro minorile e lavoro sommerso (coordinato dalla senatrice Maraventano); trasporti ed infortuni *in itinere* (coordinato dal senatore Morra); prevenzione e formazione (coordinato dalla senatrice Bugnano); verifica dello stato di attuazione delle nuova normativa di cui alla legge n. 123 del 2007 e al decreto legislativo n. 81 del 2008 (coordinato dalla senatrice Donaggio); attività produttive (coordinato dalla senatrice Spadoni Urbani).

All'attività di ciascun gruppo hanno inoltre partecipato – secondo la possibilità prevista dal regolamento interno – alcuni collaboratori della Commissione.

Alcuni gruppi di lavoro hanno presentato alla Commissione una relazione, concernente gli esiti delle proprie indagini. Tali contributi sono riportati nel capitolo 4 della presente relazione

### *1.2.3. Le acquisizioni di documenti*

Le tematiche trattate dai documenti acquisiti riflettono, in genere, quelle delle audizioni svolte dalla Commissione plenaria, dalle delegazioni di missione e dai gruppi di lavoro. Molti di questi contributi sono stati illustrati, in sede di audizione, dai soggetti estensori e del loro contenuto, pertanto, si darà conto nel prosieguo della presente relazione.

### *1.2.4. Le relazioni*

La Commissione, in stretta aderenza al proprio mandato istituzionale, ha svolto un ampio lavoro di indagine, attraverso gli strumenti prima richiamati (audizioni, sopralluoghi ed acquisizioni di dati e documenti), da un lato approfondendo alcuni aspetti specifici di un fenomeno certamente complesso e variegato, per offrire al Parlamento e al Governo un migliore quadro conoscitivo e, di conseguenza, eventuali proposte di miglioramento delle norme e delle procedure esistenti; dall'altro ponendosi come elemento di stimolo e di raccordo per l'azione dei diversi soggetti pubblici e privati chiamati ad operare per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Ai sensi dell'articolo 6 della deliberazione istitutiva, la Commissione ha riferito su questo vasto lavoro d'inchiesta, e sulle indicazioni e proposte operative che ne sono scaturite, mediante tre relazioni intermedie annuali sull'attività svolta (*Doc. XXII-bis* n. 1, n. 3 e n. 5), presentate e discusse rispettivamente il 21 ottobre 2009, il 12 gennaio 2011 e il 7 febbraio 2012 davanti all'Assemblea del Senato, che ha poi approvato in tutte e tre le occasioni uno specifico atto di indirizzo al Governo, teso a favorire una sempre più efficace attività di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Sempre in base all'articolo 6 della deliberazione istitutiva, con l'ultimo atto di indirizzo l'Assemblea ha poi deliberato di prorogare la durata della Commissione d'inchiesta fino al termine della legislatura.

Come le precedenti, anche questa relazione finale intende quindi dare conto del lavoro effettuato dalla Commissione d'inchiesta durante l'ultimo anno di mandato e, più in generale, tracciare un bilancio complessivo dell'attività svolta durante la XVI legislatura.

## 2. L'INCHIESTA DELLA COMMISSIONE: IL SISTEMA DELLA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO IN ITALIA

### 2.1. Premessa

Nel suo quarto e ultimo anno di attività la Commissione d'inchiesta ha proseguito il lavoro avviato nei tre anni precedenti su alcuni importanti temi e, nel contempo, si è occupata di nuovi argomenti via via venuti alla sua attenzione, sempre nell'ambito dei compiti ad essa affidati dalla delibera istitutiva. Come in passato, questa nuova fase dell'inchiesta ha preso le mosse dalle conclusioni e dalle proposte contenute nella precedente relazione intermedia sul terzo anno di attività nonché dagli indirizzi impartiti al Governo dall'Assemblea del Senato nella risoluzione approvata il 7 febbraio 2012 dopo il relativo dibattito.

Tale risoluzione, pur prendendo atto dell'andamento decrescente del numero degli infortuni e delle morti sul lavoro negli ultimi anni, grazie anche alla riforma della normativa di settore intervenuta, sulla scorta della legge 3 agosto 2007, n. 123, con il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (ormai definito il «Testo unico» delle disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), sottolinea però l'urgenza di completare in tempi rapidi l'attuazione della suddetta normativa, anche alla luce delle successive modifiche ed integrazioni, emanando finalmente gli atti normativi secondari ancora rimanenti, in particolare quelli per il definitivo avvio del Sistema informativo nazionale della prevenzione (SINP).

In secondo luogo, l'atto d'indirizzo evidenzia la necessità di assicurare l'applicazione completa ed uniforme della normativa in tutti i settori produttivi ed in tutto il territorio nazionale. Questo richiede di garantire il pieno e regolare funzionamento dei comitati regionali di coordinamento di cui all'articolo 7 del Testo unico e di rafforzare la sinergia ed il raccordo fra tutti gli enti istituzionali preposti alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, statali e non statali, anche al fine di avere controlli più efficaci ed uniformi.

La risoluzione impegna poi il Governo ad assumere una serie di iniziative per migliorare la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali in particolari contesti. Tra gli altri, sono richiamati gli interventi per ridurre la piaga degli incidenti nel settore agricolo legati all'uso dei macchinari, sostenendo le iniziative a tal fine intraprese dalla Commissione d'inchiesta; la valorizzazione e il sostegno del ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali e territoriali, anche attraverso idonee forme di pubblicità; la promozione di una vera cultura della sicurezza, con l'attivazione di appositi moduli formativi all'interno della scuola e dell'università. Una particolare attenzione viene prestata alla prevenzione e al contrasto delle malattie professionali, un problema sempre più diffuso, per le quali l'atto d'indirizzo chiede di allargare l'azione di monitoraggio e di rilevazione e di semplificare le procedure di riconoscimento ed indennizzo da parte dell'INAIL. In questo ambito, si sottolinea

l'esigenza di una maggiore tutela a favore dei lavoratori e delle lavoratrici al fine di salvaguardare il diritto alla paternità e alla maternità, in particolare contro i possibili danni biologici derivanti dai luoghi di lavoro.

Infine, viene fatto un richiamo molto importante al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro negli appalti e subappalti pubblici, incentivando il ricorso a criteri di aggiudicazione alternativi al massimo ribasso e rafforzando il regime dei controlli da parte delle stazioni appaltanti (anche attraverso una loro centralizzazione a livello territoriale).

In base ai suddetti indirizzi, anche nel suo ultimo anno l'inchiesta della Commissione ha continuato ad approfondire gli aspetti e i problemi più rilevanti delle attività di prevenzione e di contrasto degli infortuni e delle malattie professionali, sia di carattere specifico che di carattere generale. La principale attenzione è stata ovviamente dedicata al monitoraggio del processo di attuazione del Testo unico, completando tra l'altro il percorso di verifica, intrapreso lo scorso anno, della situazione nelle varie Regioni italiane, in quanto la nuova normativa ha affidato proprio a queste ultime il governo e il coordinamento dei sistemi territoriali di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Questa attività ha trovato un importante momento di confronto istituzionale il 13 aprile 2012, quando il Presidente della Repubblica ha incontrato al Quirinale una delegazione della Commissione, che ha illustrato il lavoro svolto fino a quel momento e i principali problemi ancora aperti in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Il Capo dello Stato ha mostrato grande attenzione su questi temi, rispetto ai quali – com'è noto – egli stesso è intervenuto più di una volta nel corso del suo mandato per richiamare le istituzioni e le varie componenti sociali ad un maggiore impegno.

L'incontro è stato altresì l'occasione per promuovere un'importante iniziativa di sensibilizzazione e di riflessione: il convegno della «Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro», organizzato il 25 giugno 2012 in Senato dalla Commissione d'inchiesta. Alla presenza dei principali soggetti istituzionali e sociali, tra i quali in primo luogo il Presidente della Repubblica e il Presidente del Senato, il convegno ha ospitato una serie di interventi di qualificati relatori che hanno approfondito i vari temi della salute e della sicurezza sul lavoro. L'intento è stato quello di creare un'occasione di confronto e di dibattito fra tutti gli attori (organismi istituzionali, personalità del mondo scientifico e parti sociali) coinvolti nel sistema di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali, per esaminare le questioni ancora aperte e contribuire a individuare le possibili soluzioni, rilanciando nel contempo l'attenzione su un drammatico fenomeno che, malgrado gli innegabili progressi compiuti negli ultimi anni, è purtroppo ben lungi dall'essere risolto.

Dell'incontro con il Capo dello Stato e del convegno si parlerà diffusamente nel paragrafo 3.1. In questa sede sarà sufficiente sottolineare che il convegno ha visto una grande affluenza di pubblico ed ha avuto un notevole successo, come testimoniano i positivi apprezzamenti espressi dagli

addetti ai lavori e l'ampio spazio che i mezzi d'informazione hanno dedicato all'evento. Molti dei temi e degli spunti emersi nel dibattito saranno approfonditi in dettaglio nel prosieguo della relazione.

## *2.2. Il monitoraggio sull'attuazione della nuova disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro: i problemi ancora aperti*

Le attività di tutela della salute e della sicurezza del lavoro in Italia trovano oggi il loro principale riferimento nella disciplina recata dalla legge n. 123 del 2007 e, soprattutto, dal relativo decreto legislativo n. 81 del 2008 (il già citato «Testo unico») alla cui stesura, sul finire della precedente legislatura, ha peraltro significativamente contribuito la stessa Commissione d'inchiesta. Come più volte osservato nelle precedenti relazioni intermedie, il decreto legislativo n. 81 ha riformato una materia complessa e variegata, riunendo le varie norme in un *corpus* organico ed esaustivo, in linea con gli *standard* giuridici comunitari ed internazionali, e definendo in maniera puntuale istituti e figure prima non chiaramente individuati. Ciò ha comportato notevoli esigenze di adeguamento per tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel sistema della prevenzione degli infortuni e delle malattie sul lavoro, ponendo una serie di problemi interpretativi e applicativi nonché, soprattutto da parte del mondo imprenditoriale, richieste di semplificazione di alcuni adempimenti ritenuti eccessivamente formali o burocratici e di rimodulazione dell'apparato sanzionatorio.

Il successivo decreto legislativo n. 106 del 2009 ha apportato correzioni ed integrazioni al Testo unico. La Commissione d'inchiesta ha seguito con attenzione l'*iter* di elaborazione e di approvazione del nuovo testo, fornendo anche le proprie osservazioni e valutazioni al Governo e alle Commissioni di merito.

Purtroppo, ad oltre quattro anni dalla sua introduzione, la nuova disciplina non è ancora completamente attuata: malgrado i notevoli progressi compiuti, anche nel corso dell'ultimo anno, molti dei problemi segnalati nella precedente relazione restano tuttora aperti. In primo luogo, mancano ancora alcuni atti normativi secondari destinati a regolare specifici settori di attività economica, sebbene gran parte siano stati già emanati o siano comunque prossimi all'emanazione. Il punto però è che tra i provvedimenti non ancora emanati ve ne sono alcuni di particolare importanza, il cui ritardo alla lunga sta creando molte difficoltà ed inconvenienti agli operatori. In secondo luogo, vi sono ancora ritardi nell'attuazione del Testo unico a livello territoriale, da parte dei soggetti istituzionali e delle organizzazioni datoriali e sindacali delle varie Regioni.

Come si è spiegato ampiamente nella precedente relazione, la nuova disciplina ha attribuito alle Regioni e alle Province autonome le principali competenze di programmazione, coordinamento e controllo delle attività di prevenzione e di contrasto al fenomeno degli infortuni e delle malattie

professionali sul territorio, sia di quelle svolte dalle amministrazioni locali che di quelle realizzate dagli uffici periferici delle amministrazioni statali. Tali competenze sono esercitate attraverso i comitati regionali di coordinamento, già istituiti dall'articolo 27 del decreto legislativo n. 626 del 1994 e disciplinati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 31 del 6 febbraio 2008 i quali sono stati poi ulteriormente confermati e rafforzati dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008. Questi comitati sono formati sia dai rappresentanti delle amministrazioni statali e locali competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro che dai rappresentanti delle parti sociali (organizzazioni datoriali e sindacali): essi gestiscono concretamente le attività di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali in ambito locale e assicurano il necessario raccordo tra il livello decisionale centrale e quello locale. Si tratta quindi di organismi di grande importanza, la cui attività dovrebbe essere adeguatamente valorizzata.

Per approfondire questi aspetti, a partire dallo scorso anno la Commissione, nell'ambito del monitoraggio del processo di attuazione del Testo unico, ha avviato una specifica verifica sull'andamento del processo nei diversi territori italiani, con particolare riguardo al ruolo delle Regioni e delle Province autonome e dei rispettivi comitati regionali di coordinamento. Questa indagine è proseguita anche nell'ultimo anno e ha portato la Commissione a visitare tutte le Regioni del Paese, incontrando i soggetti istituzionali e sociali responsabili dei sistemi di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori in ambito locale. I risultati dell'indagine hanno confermato sostanzialmente le indicazioni già emerse lo scorso anno e anticipate nella precedente relazione. Se da un lato si registrano sempre maggiori progressi nell'attuazione della nuova disciplina e nelle attività di prevenzione e contrasto degli infortuni e delle malattie professionali, dall'altro però esistono ancora molte carenze e soprattutto molte, troppe differenze tra una Regione e l'altra nel livello e nell'organizzazione del sistema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Il principale problema rilevato è lo scarso coordinamento esistente all'interno di molte Regioni (sia pure con alcune lodevoli eccezioni) tra i diversi soggetti che fanno appunto parte del sistema di tutela, come pure tra le Regioni e lo Stato centrale. Sono aspetti preoccupanti, perché rischiano di indebolire l'azione di prevenzione e controllo in materia di salute e sicurezza sul lavoro e alla lunga di creare differenze negli stessi livelli di tutela offerti ai lavoratori tra una parte e l'altra del Paese, il che è chiaramente inaccettabile.

Certamente, la sensibilità e l'attenzione nei confronti dei problemi della sicurezza sul lavoro sono molto cresciuti in questi anni, come pure l'impegno e gli sforzi delle istituzioni preposte. Il costante calo degli infortuni e delle morti sul lavoro dimostra i passi in avanti che si sono fatti, ma accanto a questi aspetti positivi restano molti problemi. Come si è sottolineato nelle precedenti relazioni, differenze e asimmetrie esistono anche a livello settoriale: tra le grandi e medie imprese di tipo industriale le disposizioni del Testo unico sono ormai consolidate, laddove

le imprese di minori dimensioni, soprattutto in settori come l'agricoltura, l'edilizia e l'artigianato, faticano ancora ad applicarle in maniera compiuta.

In queste situazioni la tutela della sicurezza rimane più difficile da ottenere e, seppure nell'ambito di una riduzione generalizzata, gli incidenti sul lavoro ed i casi mortali sono sempre numerosi, malgrado i notevoli progressi compiuti negli ultimi anni. Si è spesso accennato, ad esempio, all'importante lavoro di sensibilizzazione e di formazione verso i loro associati svolto dalle associazioni di categoria, specie in quei settori come l'edilizia e l'artigianato dove esiste un efficiente sistema di organismi paritetici che riuniscono sindacati e datori di lavoro. Tuttavia, le difficoltà rimangono: alcune aziende sono ancora restie ad applicare le norme del Testo unico e altre, se possono, cercano addirittura di aggirarle.

Le ragioni di questo fenomeno sono complesse e investono sia aspetti strutturali che culturali: in certi settori, il tessuto produttivo è molto frammentato, costituito da aziende di piccole o piccolissime dimensioni, che dispongono di meno risorse e competenze e che più di altri stanno subendo le conseguenze della crisi economica. Spesso poi manca un'adeguata cultura della sicurezza, il che porta molti operatori a ritenere l'applicazione delle regole della prevenzione come un mero aggravio di costi o, nel migliore dei casi, un appesantimento burocratico da adempiere in modo formale e, per così dire, senza una vera convinzione. Nella scorsa relazione si è evidenziato in particolare il problema della presenza ancora scarsa nelle imprese di minori dimensioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali (RLST), intesi come figure di garanzia che devono collaborare con l'impresa ai fini di una migliore tutela della sicurezza del lavoro. Purtroppo, questo problema è ancora lontano dall'essere risolto, malgrado l'impegno profuso anche dalla Commissione d'inchiesta per superare alcuni ostacoli di carattere normativo ed amministrativo, di cui si dirà meglio nel prossimo paragrafo. La conseguenza è che nelle piccole aziende questi rappresentanti sono tuttora poco diffusi, anche per una certa diffidenza che molti imprenditori hanno ancora nei loro confronti, nel timore di possibili interferenze sulle scelte di carattere gestionale.

Occorre comunque osservare che certi adempimenti e procedure previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008 possono effettivamente risultare più complessi per le imprese di piccole dimensioni, e ciò spiega le numerose richieste di semplificazione che sono state spesso rivolte alle istituzioni dalle associazioni di categoria e che la stessa Commissione ha più volte raccolto nel corso della sua inchiesta, specialmente nei sopralluoghi sul territorio. Si tratta di istanze legittime, il cui soddisfacimento non può però derogare al rispetto di alcune regole essenziali, poste a presidio della salute e dell'incolumità dei lavoratori e degli stessi datori di lavoro. Serve quindi un approccio equilibrato, che sia in grado di contemperare le diverse esigenze: da una parte eliminare adempimenti e passaggi burocratici effettivamente inutili o eccessivi, dall'altra garantire il mantenimento di adeguati *standard* di sicurezza e di tutela.



A ben vedere, il decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede già una serie di interventi normativi ed amministrativi *ad hoc* per la semplificazione a favore delle piccole e medie imprese e di specifici settori (ad esempio per l'agricoltura e l'edilizia): se alcune di queste disposizioni potrebbero certamente essere migliorate, altre però non sono mai state attuate, perché rientrano in quegli atti di normazione secondaria del Testo unico ancora da emanare di cui si è detto all'inizio di questo paragrafo. Di conseguenza, qualsiasi modifica legislativa in questo settore dovrebbe necessariamente tenere conto anche delle norme già esistenti e non ancora applicate, per realizzare una disciplina coerente ed organica – e quindi veramente «semplificata» – in una materia fin troppo articolata e complessa.

Tali esigenze sono emerse con chiarezza in tempi recenti nel settembre 2012, quando il Governo ha annunciato l'intenzione di emanare, nell'ambito del decreto-legge n. 179 del 2012, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012, una serie di norme di semplificazione a favore delle imprese, nel cui ambito sarebbe rientrato anche il settore della salute e sicurezza sul lavoro. La Commissione ha avuto in proposito un'ampia interlocuzione con il Governo, in particolare con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fornendo anche osservazioni e suggerimenti su alcuni punti specifici, sulla base delle esperienze e delle evidenze raccolte nel corso dell'inchiesta, rispetto alle quali il Ministero ha mostrato grande attenzione. Proprio per consentire un esame più meditato di un tema certamente complesso, il Governo ha infine deciso di proporre le nuove disposizioni, anziché nel decreto-legge, attraverso un disegno di legge ordinario, l'Atto Camera n. 5610, intitolato «Nuove disposizioni di semplificazione amministrativa a favore dei cittadini e delle imprese», presentato alla Camera dei deputati in data 28 novembre 2012.

D'altra parte, il problema della semplificazione non è solo di tipo normativo, ma anche – e talvolta soprattutto – di tipo amministrativo. Una delle conseguenze dell'insufficiente coordinamento tra i vari enti preposti alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, specie tra quelli statali e regionali, è proprio l'adozione di procedure ed interpretazioni spesso difformi in sede di vigilanza e di controlli ispettivi. Questo fatto da un lato compromette l'efficienza e l'efficacia dell'attività di prevenzione e controllo, dall'altro crea gravi incertezze presso le imprese, determinando costi più elevati per le stesse e alimentando sentimenti di diffidenza e di disaffezione nei confronti delle istituzioni.

A tutto questo si aggiunge la crisi economica degli ultimi anni, che ha aumentato la precarietà delle aziende e ne ha indotto molte a cercare di tagliare i costi, cominciando spesso da quelli della sicurezza ritenuti magari «superflui», in una visione culturalmente distorta. Anche in questo caso a farne le spese sono soprattutto le piccole imprese, ossia proprio quelle maggiormente esposte ai rischi e dove gli investimenti nella sicurezza dovrebbero essere accresciuti anziché ridotti. La situazione è aggravata dal fatto che, come si vedrà nel paragrafo 2.6, la crisi ha colpito più

severamente settori come l'edilizia e l'agricoltura, che sono notoriamente anche quelli che registrano il più alto livello di rischio.

Nella precedente relazione, si è segnalato anche come questa situazione stia alimentando una notevole diffusione del lavoro irregolare e sommerso, un fenomeno da sempre presente in Italia ma che in questi anni ha assunto forme più pervasive e difficili da individuare. Le ultime stime elaborate dall'ISTAT a questo proposito riguardano il 2010 e quantificano in quasi 3 milioni le unità di lavoro «in nero», mentre l'INAIL stima in circa 164.000 gli infortuni «invisibili» avvenuti nello stesso anno, per lo più di gravità medio-lieve, confermando una sostanziale stabilità rispetto alla stima dell'anno precedente (circa 165.000 casi). Anche se rispetto al 2006, quando si stimavano circa 175.000 incidenti non denunciati, si è avuta una notevole riduzione, l'entità del fenomeno resta preoccupante.

I vari sopralluoghi compiuti dalla Commissione in tutte le Regioni d'Italia testimoniano questa situazione, anche se l'attenzione delle istituzioni è molto alta e gli organismi di controllo (in particolare le Direzioni territoriali del Ministero del lavoro) stanno portando avanti una decisa azione di contrasto e di prevenzione, anche per far emergere quelle forme nuove e più insidiose di cui si diceva prima. Innanzitutto oggi il lavoro sommerso è diffuso non solo in settori tradizionali come l'edilizia, ma anche in altri come i servizi che fino a poco tempo fa sembravano esserne esclusi; in secondo luogo accanto al «lavoro nero» in senso stretto (ossia quello completamente sommerso), ci sono spesso anche situazioni di «lavoro grigio», nelle quali solo una parte dei dipendenti dell'azienda sono registrati, oppure prestano la loro opera sotto forme contrattuali diverse da quella effettiva per evadere parte dei versamenti contributivi.

La scelta di talune aziende di operare nel sommerso è infatti spesso voluta, proprio per poter abbattere i costi e praticare una concorrenza sleale nei confronti delle aziende regolari, che subiscono pesanti danni. Il problema però è che la crisi ora rischia di indurre anche aziende corrette, in sempre maggiore difficoltà, ad entrare in tutto o in parte nel sommerso. In queste condizioni l'esperienza dimostra che i livelli di tutela della sicurezza calano drammaticamente e le statistiche degli incidenti lo testimoniano chiaramente. Un fenomeno che si sta poi affermando è che a svolgere il lavoro nero sono anche lavoratori che usufruiscono della cassa integrazione o di altre forme di sussidio: oltre a configurare una vera e propria truffa ai danni dello Stato, in questo modo si alimenta un sottobosco di attività illegali nelle quali ha facile presa la criminalità. Come la Commissione ha avuto modo di apprendere nella sua inchiesta, spesso infatti questi lavoratori sono reclutati e organizzati – generalmente in Regioni diverse da quelle di provenienza – da loschi intermediari a capo di veri e propri *racket*.

Queste dinamiche sono particolarmente diffuse negli appalti e nei subappalti, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico. Nel settore privato, i crescenti fenomeni di parcellizzazione dei processi produttivi determinano un ricorso sempre più ampio ad imprese esterne, ad esempio

per lavori di subfornitura o per servizi di manutenzione e riparazione. Nel settore pubblico, l'appalto principale si frantuma spesso in una serie di subappalti di tipo verticale e perfino orizzontale (ad esempio con le associazioni temporanee di imprese). La necessità di offrire i prezzi più competitivi per ottenere gli affidamenti spinge molte aziende, specialmente negli ultimi livelli della catena, a comprimere i costi: negli appalti pubblici, questa tendenza è ulteriormente rafforzata dal frequente ricorso delle stazioni appaltanti al criterio del massimo ribasso per l'aggiudicazione delle offerte. In tutti i casi, una delle prime voci di spesa che viene tagliata è proprio quella per la sicurezza.

Da questa rapida panoramica, escono quindi confermate molte delle considerazioni svolte nella precedente relazione quando, sottolineando i problemi ancora aperti nel processo di attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, si è parlato del persistere di alcune «zone d'ombra» ancora da illuminare, sia pure accanto ai molti e positivi risultati raggiunti. Nel concludere il proprio lavoro d'inchiesta, la Commissione intende ora fare il punto su tali questioni e, in aderenza al proprio mandato istituzionale, formulare anche proposte ed indicazioni che possano contribuire a colmare le lacune ed a superare le difficoltà ancora esistenti, per garantire una sempre migliore tutela a favore della salute e della sicurezza di tutti i lavoratori.

### *2.3. Il completamento dell'attuazione del «Testo unico»: l'attività del Governo*

Nell'ultimo anno, il processo di attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha compiuto ulteriori passi in avanti, con la predisposizione e l'emanazione di molti degli atti normativi ed amministrativi di «secondo livello» ancora mancanti: tuttavia, come già indicato nei paragrafi precedenti, molto resta ancora da fare. Nell'aprile 2012, la Commissione ha fatto una ricognizione della situazione, con l'ausilio del Servizio studi del Senato, avviando un confronto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a cui spetta il coordinamento delle attività volte al completamento del quadro normativo sotteso al Testo unico.

In quell'occasione, la Commissione ha ricordato che nel decreto legislativo n. 81 ben 39 articoli, per circa 55 disposizioni, contengono rinvii all'emanazione di decreti attuativi, una parte dei quali erano però ancora in attesa di emanazione. Le norme in questione erano molto eterogenee, sia come livello di complessità che come tipologia di settori interessati. Tra di esse vi erano comunque questioni molto rilevanti come il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP) o il Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità (che si lega anche alla questione dell'anagrafe dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza). In alcuni casi i ritardi nell'attuazione erano significativi: il SINP

si sarebbe dovuto avviare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Testo unico, mentre erano passati quattro anni.

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, professoressa Elsa Fornero, ha riferito alla Commissione su tali questioni in due successive audizioni, il 17 aprile e il 19 dicembre 2012. In particolare l'ultima audizione, svolta pochi giorni prima della fine della legislatura e, conseguentemente, del mandato della Commissione, è stata anche l'occasione per fare il punto sui problemi ancora aperti e delineare alcune prospettive per la prossima legislatura.

Come già nella precedente audizione, il Ministro ha ribadito anzitutto come la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e, quindi, la collaborazione con la Commissione d'inchiesta, sia sempre stata un obiettivo fondamentale del suo Dicastero e in generale del Governo. Al riguardo, ha ricordato a titolo di esempio che proprio in quella giornata era stata presentata una iniziativa di incentivazione promossa dall'INAIL per finanziare in conto capitale, con uno stanziamento di circa 156 milioni di euro, progetti di adeguamento delle imprese ai fini del miglioramento dei livelli di salute e sicurezza sul lavoro.

Si tratta di una iniziativa già avviata negli anni passati alla quale anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali contribuisce con un finanziamento diretto<sup>7</sup>. Questa attività riveste grande importanza, in quanto in Italia oltre alle imprese di grandi dimensioni c'è soprattutto un tessuto produttivo fatto di imprese di piccole e piccolissime dimensioni, che spesso hanno difficoltà a effettuare investimenti nel settore della salute e sicurezza sul lavoro e quindi necessitano di un sostegno concreto.

Il Ministro ha poi affrontato l'argomento principale dell'audizione, ossia il completamento dell'attuazione del Testo unico attraverso l'emanaione dei vari atti normativi secondari, sottolineando come purtroppo non tutto sia stato ancora completato, anche se gran parte degli istituti risultano ormai attuati e il percorso complessivo è in avanzato stato di definizione. Gli uffici competenti stanno lavorando attivamente a tal fine.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha informato periodicamente la Commissione sull'andamento di tali lavori. Secondo gli ultimi aggiornamenti del dicembre 2012, nel corso dell'anno sono proseguite le attività della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, che dall'inizio del suo insediamento (17 marzo 2009) ha svolto trentotto riunioni (l'ultima delle quali in data 28 novembre 2012). La

---

<sup>7</sup> Le risorse in questione sono quelle previste dall'articolo 11, comma 1, lettera *a*), e comma 5 del decreto legislativo n. 81 del 2008. Lo stanziamento, che tra il 2010 e il 2014 supererà i 750 milioni di euro, si compone di 9,102 milioni trasferiti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per progetti finalizzati all'adozione di modelli organizzativi di gestione della sicurezza e 146,250 milioni di euro di risorse INAIL destinate a progetti di investimento e a progetti relativi all'adozione di un sistema di responsabilità sociale certificato. L'incentivo consiste in un contributo in conto capitale pari al 50 per cento dei costi sostenuti per la realizzazione del progetto presentato. È compreso tra un minimo di 5.000 euro e un massimo di 100.000 euro e viene erogato alle imprese, anche individuali, iscritte alla Camera di commercio.

Commissione, prevista dall'articolo 6 del Testo unico, è l'organismo al quale la legge assegna tra l'altro il compito di elaborare le normative e le linee guida in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Da questo punto di vista, la sua attività s'incentra in nove gruppi o comitati tecnici di lavoro, nei quali è garantita la presenza paritetica di rappresentanti delle amministrazioni pubbliche centrali e periferiche (comprese le Regioni) e delle parti sociali, per affrontare in tali sedi gli argomenti attribuiti dalla legge alla Commissione. Sono quindi proprio i gruppi di lavoro che svolgono tutti i compiti (in particolare di tipo istruttorio) necessari all'attuazione del Testo unico: il loro lavoro si è svolto con continuità (con riunioni, in media, almeno una volta al mese) e ha portato all'elaborazione di importanti documenti per gli operatori della salute e sicurezza sul lavoro, mentre altri dovrebbero essere di prossima approvazione da parte della Commissione consultiva.

Tra i provvedimenti già emanati, a titolo di esempio, si possono citare:

1) le indicazioni per la valutazione dello *stress* lavoro-correlato (articolo 28, comma 1-*bis*, del Testo unico), divulgate tramite lettera circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 18 novembre 2010, sul sito istituzionale di questo Ministero ([www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)) di cui è stata data comunicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 dello scorso 30 dicembre 2010;

2) il modello per la presentazione delle «buone prassi» alla Commissione consultiva per la loro validazione (ai sensi degli articoli 2 e 6 del Testo unico di salute e sicurezza sul lavoro), approvato dalla Commissione consultiva nella riunione del 20 ottobre 2010 e subito messo a disposizione dell'utenza presso il sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sezione «sicurezza nel lavoro»;

3) il documento per l'identificazione degli orientamenti pratici per le determinazioni delle cosiddette ESEDI (acronimo di «Esposizioni sporadiche di debole intensità») in materia di amianto, ai sensi dei commi 2 e 4 dell'articolo 249 del Testo unico, approvato dalla Commissione consultiva in data 15 dicembre 2010, divulgato tramite lettera circolare e pubblicato sulla sezione «sicurezza nel lavoro» del sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) e del quale si è data notizia sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 30 del 7 febbraio 2011;

4) il documento riguardante le prime indicazioni esplicative sulle implicazioni del cosiddetto REACH e CLP (agenti chimici) ed altri nell'ambito della normativa vigente in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro approvato dalla Commissione consultiva in data 20 aprile 2011, divulgato tramite lettera circolare e sul sito del Ministero;

5) il documento recante indicazioni procedurali ai fini della corretta fornitura di calcestruzzo preconfezionato in cantiere, approvato dalla Commissione consultiva alla riunione del 19 gennaio 2011, divulgato tramite lettera circolare e pubblicato nella sezione «sicurezza nel lavoro» del sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it);

6) il documento che individua indirizzi pratici per gli operatori in relazione alle condizioni di «eccezionalità» che consentono l'utilizzo «in sicurezza» di attrezzature di lavoro non progettate a tale scopo per il sollevamento di persone, approvato dalla Commissione consultiva il 19 gennaio 2011, divulgato tramite lettera circolare, e pubblicato nella sezione «sicurezza nel lavoro» del sito *www.lavoro.gov.it*;

7) il documento che individua, ai sensi dell'articolo 30, comma 5, del Testo unico, le mancate corrispondenze tra i modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza elaborati secondo le linee guida UNI-INAIL o BS 18001 e gli elementi indicati dall'articolo 30 del Testo unico, approvato dalla Commissione consultiva in data 20 aprile 2011, divulgato tramite lettera circolare e nell'ambito della sezione «sicurezza nel lavoro» del sito *www.lavoro.gov.it*;

8) un documento recante indicazioni operative in ordine alla recenti modifiche del Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) e alla loro incidenza sulle disposizioni del Titolo IX del Testo unico, approvato dalla Commissione consultiva in data 20 aprile 2011, divulgato tramite lettera circolare e nell'ambito della sezione «sicurezza nel lavoro» del sito *www.lavoro.gov.it*;

9) la «validazione» di una banca dati, elaborata dal CTP di Torino, utile ai sensi dell'articolo 190, comma 5-bis, del Testo unico, relativamente alla valutazione del «rumore», decisa dalla Commissione consultiva in data 20 aprile 2011;

10) l'approvazione di un documento sulla presentazione delle «buone prassi» a tutela delle «differenze di genere» in materia di salute e sicurezza alla riunione del 21 settembre 2011, ai fini della loro validazione;

11) l'approvazione, con accordo in Conferenza Stato-Regioni, delle «linee guida» per i settori della musica e delle attività ricreative, ai sensi dell'articolo 198 del Testo unico, liberamente disponibili nell'ambito della sezione «sicurezza nel lavoro» del sito *www.lavoro.gov.it*.

Per quanto riguarda invece il lavoro ancora in corso, in particolare, uno dei comitati della Commissione consultiva si sta occupando da tempo del cosiddetto «sistema di qualificazione» delle imprese, che ha lo scopo di individuare, in determinati settori, quali imprese possano operare e a quali condizioni, con riferimento a elementi relativi alla salute e sicurezza sul lavoro. Tale sistema, che si realizzerà per mezzo del decreto del Presidente della Repubblica di cui agli articoli 6 e 27 del Testo unico, verrà attuato nel settore edile per mezzo dell'attivazione della cosiddetta «patente a punti», mentre altri settori debbono essere individuati dalla citata Commissione consultiva, la quale sta procedendo in tal senso.

Già nella precedente relazione si è sottolineata l'importanza di questo tema, rilevando con preoccupazione il notevole ritardo accumulato riguardo alla sua soluzione. In occasione dell'audizione del 19 dicembre 2012, la Commissione aveva chiesto al Ministro Fornero aggiornamenti sulla situazione: in proposito il Ministro ha confermato che i lavori stanno

proseguendo, ma purtroppo si sono registrate una serie di divergenze all'interno del comitato incaricato (composto da rappresentanti delle amministrazioni centrali, delle Regioni e delle Province autonome e delle parti sociali) sui contenuti da dare allo strumento. Si tratta infatti di una questione complessa e controversa, rispetto alla quale esistono sensibilità diverse, il che spiega in parte l'attuale situazione di stallo. Anche la Commissione d'inchiesta si è impegnata a lungo per cercare di offrire, nell'ambito delle proprie competenze, un contributo alla risoluzione di questo problema, che è stato espressamente richiamato anche negli atti di indirizzo al Governo approvati dall'Assemblea del Senato il 12 gennaio 2011 e il 7 febbraio 2012, a seguito del dibattito rispettivamente sulla seconda e sulla terza relazione annuale della Commissione. Occorre sottolineare che la richiesta di fissare dei requisiti «minimi» di qualificazione delle imprese in materia di salute e sicurezza del lavoro proviene dalle stesse associazioni di categoria, soprattutto da quelle del settore edile, che denunciano da tempo la presenza di soggetti che intraprendono l'attività imprenditoriale senza avere adeguati livelli di organizzazione, di struttura e di esperienza. Questi soggetti praticano così una vera e propria concorrenza sleale nei confronti delle imprese più serie, offrendo prezzi assai più bassi, a danno però del rispetto delle norme di tutela dei lavoratori (quasi sempre disattese) e della stessa qualità del lavoro svolto. Per fronteggiare questa situazione serve dunque una riforma di tipo normativo che, da un lato, salvaguardi la libertà di iniziativa economica, dall'altro garantisca la presenza di operatori seri e adeguatamente organizzati.

La Commissione consultiva ha esaminato in modo ampio la questione discutendone, oltre che in un comitato *ad hoc*, direttamente in plenaria in due riunioni straordinarie (non tenutesi, tuttavia, per mancanza del numero legale) in data 2 e 9 novembre e nella riunione del 23 novembre 2011. Da ultimo è stato deciso (su specifica richiesta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali) che la Commissione consultiva – come ha già fatto alla riunione del 4 luglio 2012 – si occupi della questione come una assoluta priorità, allo scopo di giungere finalmente all'approvazione di un documento che consenta la redazione del decreto del Presidente della Repubblica relativo alla «patente a punti».

È auspicabile che questo impegno produca risultati in tempi rapidi, per sbloccare una situazione di stallo che si trascina ormai da anni e che sta creando gravi inconvenienti. La presenza sul mercato di imprese non qualificate – tutt'altro che infrequente in questo periodo di crisi – oltre al danno economico per le imprese più serie, determina infatti anche un aumento dei livelli di rischio nel settore delle costruzioni, considerando che quest'ultimo resta uno dei più esposti al fenomeno degli infortuni e che gli imprenditori non qualificati sono in genere anche i meno attenti alle regole ed alle esigenze della sicurezza.

Come ricordato nella precedente relazione annuale, tra i provvedimenti frutto delle attività della Commissione consultiva vi è anche il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 177 del 2011, che ha esteso il sistema di qualificazione delle imprese a quelle la-

vorazioni che si svolgono in ambienti «confinati», quali silos, cisterne e simili, prevedendo un notevole innalzamento del livello dei requisiti organizzativi e professionali degli operatori in questi contesti, caratterizzati da un elevato livello di pericolosità, come testimoniano i numerosi, tragici incidenti accaduti negli ultimi anni, di alcuni dei quali si è occupata direttamente anche la Commissione d'inchiesta<sup>8</sup>. Sulla scorta delle disposizioni normative, la Commissione consultiva ha validato la prima «buona prassi» per i lavori in ambienti «confinati» nella riunione del 18 aprile 2012, producendo un manuale per gli operatori – divulgato del tutto gratuitamente tramite il sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – di agevole consultazione, anche in quanto utilizza un linguaggio particolarmente semplice.

Tra i più recenti documenti approvati dalla Commissione consultiva vanno poi segnalate le procedure standardizzate per la valutazione dei rischi (approvate nella seduta straordinaria del 16 maggio 2012), utilizzabili da parte delle aziende con meno di 10 lavoratori e che sono state recepite, come prevede l'articolo 29, comma 5, del Testo unico, con l'apposito decreto interministeriale del 30 novembre 2012, pubblicato per comunicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 285 del 6 dicembre 2012. Le procedure individuate nel decreto interministeriale in parola sostituiranno la cosiddetta «autocertificazione» della valutazione dei rischi, utilizzabile fino al terzo mese successivo all'entrata in vigore del previsto decreto interministeriale o, al più tardi, fino al 30 giugno 2013, secondo l'ultima proroga disposta dalla Legge di stabilità 2013 (articolo 1, comma 388, della legge 24 dicembre 2012, n. 228).

Si tratta di un tema di particolare rilevanza, perché mira a contemperare l'esigenza di una corretta valutazione dei rischi, essenziale per un'efficace azione di prevenzione, con l'esigenza altrettanto importante di semplificazione delle procedure per le imprese di minori dimensioni, richiamata nel precedente paragrafo. Nel caso di specie, inoltre, occorre ricordare che l'«autocertificazione» della valutazione dei rischi, prevista in precedenza nel nostro ordinamento per le imprese con meno di 10 addetti, è stata formalmente censurata dalla Commissione europea, che ha aperto al riguardo una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. L'ulteriore proroga dell'«autocertificazione» rischia però di ritardare ancora la concreta applicazione delle procedure standardizzate e di aggravare la posizione dell'Italia, per cui è auspicabile che questo periodo di transizione sia il più breve possibile e che il nuovo regime possa vedere la luce anche prima della scadenza del 30 giugno 2013.

Di uguale importanza è l'approvazione dei criteri di qualificazione del formatore in materia di salute e sicurezza sul lavoro, necessaria a individuare le caratteristiche che i soggetti formatori devono poter vantare

---

<sup>8</sup> Si pensi, solo a titolo di esempio, all'incidente del 25 novembre 2006 presso lo stabilimento della Umbria Olii a Campello sul Clitunno (in provincia di Perugia), dove morirono quattro lavoratori, o a quello dell'11 settembre 2010 nello stabilimento della DSM a Capua (in provincia di Caserta), costato la vita a tre operai.



per svolgere con efficacia l'importante ruolo di trasmettere competenze a lavoratori, dirigenti e preposti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il contenuto del relativo documento, approvato nella seduta di maggio 2012 dalla Commissione consultiva, è stato recepito in un decreto interministeriale che, come confermato dallo stesso Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell'audizione del 19 dicembre 2012, è in avanzata fase di definizione e dovrebbe essere firmato in tempi rapidi dai Ministri del lavoro e delle politiche sociali e della salute.

Anche questo tema è stato più volte affrontato dalla Commissione d'inchiesta ed è stato altresì ripreso dalla risoluzione al Governo approvata dall'Assemblea del Senato il 7 febbraio 2012. Si tratta di un passo importante che viene incontro ad una richiesta di chiarezza da tempo avanzata dagli operatori della formazione e dalle stesse imprese. Mancava infatti finora un'indicazione puntuale dei requisiti necessari per esercitare l'attività di formatore in materia di salute e sicurezza sul lavoro, il che ha creato una certa confusione in questo settore, permettendo che sul mercato si affacciassero anche professionisti non qualificati che offrivano i loro servizi alle imprese a prezzi magari più convenienti, ma con scarsa professionalità e impartendo per giunta una formazione inadeguata sui temi della sicurezza a lavoratori, dirigenti e preposti, con tutti i rischi che questo comporta. La definizione di regole chiare per l'accesso a questa attività consentirà finalmente alle imprese di affidarsi ad esperti realmente qualificati e di escludere dal mercato soggetti inaffidabili e spesso equivoci, a tutela dei professionisti più seri e preparati.

Infine, la Commissione consultiva, nella seduta del 4 luglio 2012, ha validato quattro «buone prassi» in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Si tratta di istituti espressamente previsti dal Testo unico e che consistono in soluzioni organizzative e procedurali coerenti con la normativa vigente e aventi particolare efficacia ai fini della prevenzione degli infortuni, in quanto elaborate e attuate «sul campo» dalle imprese e destinate alla diffusione gratuita (innanzitutto per il tramite della sezione dedicata alla salute e sicurezza del sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) per l'applicazione in situazioni analoghe. La stessa Unione europea ha più volte sollecitato la diffusione di questo strumento, ed infatti nelle prossime sedute della Commissione consultiva si prevede di validare molte altre «buone prassi».

Al di fuori dei compiti della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha completato o sta completando talune ulteriori attività, previste dal Testo unico.

Le più importanti di queste attività sono senza dubbio quelle volte alla predisposizione dello schema di decreto interministeriale per la costituzione e la regolamentazione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), previsto dall'articolo 8 del Testo unico ed atteso ormai da anni. Come più volte ricordato anche nelle precedenti relazioni annuali, il sistema mira ad assicurare il collegamento in rete fra tutte le pubbliche amministrazioni competenti in materia di tutela e vigilanza sulla sa-

lute e sicurezza, in modo da assicurare un costante scambio di informazioni sulle azioni intraprese. Si tratta quindi di uno strumento essenziale per il coordinamento dell'attività delle varie amministrazioni, per evitare sovrapposizioni nei loro interventi e garantire un utilizzo più efficiente delle risorse destinate alla prevenzione di infortuni e malattie professionali e alla vigilanza.

Purtroppo, l'*iter* di approvazione del decreto è stato assai complesso, coinvolgendo la competenza di numerose amministrazioni, e si è protratto per tempi decisamente lunghi: non a caso, il già citato atto di indirizzo approvato dal Senato il 7 febbraio 2012 ha posto come primo impegno al Governo, nell'ambito del completamento dell'attuazione del Testo unico, proprio la conclusione degli adempimenti necessari al definitivo avvio del SINP.

Anche su questo punto, in occasione dell'audizione del 19 dicembre 2012, la Commissione d'inchiesta aveva chiesto uno specifico aggiornamento al Ministro Fornero, la quale, avendo sentito anche il Presidente dell'INAIL, che è l'ente cui è affidata la gestione di questa rete informatica, ha ribadito il suo impegno affinché la stessa si possa avviare in tempi rapidi, essendo convinta che la disponibilità di dati precisi sugli effettivi rischi per la salute e la sicurezza nei diversi settori sia essenziale non solo per un efficace sistema di prevenzione, ma per la stessa attività dell'INAIL come istituto assicurativo.

Le attività per la predisposizione del decreto istitutivo del SINP sono ormai in fase finale. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha predisposto lo schema di decreto e, dopo aver acquisito il prescritto parere del Garante della *privacy* in data 7 luglio 2011 (necessario per l'enorme quantità di dati, anche personali e sensibili, che confluiranno nel SINP), il documento è stato approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 21 dicembre 2011, per poi ricevere il prescritto parere dal Consiglio di Stato il 3 aprile 2012. L'*iter* è quindi in fase di ultimazione e ha visto il costante coinvolgimento dell'INAIL, anche per consentire al provvedimento, una volta approvato, di essere immediatamente operativo. L'auspicio è che questi ultimi adempimenti possano perfezionarsi rapidamente, per evitare ulteriori rinvii che, a questo punto, rischierebbero di compromettere definitivamente l'intero progetto.

Un'altra importante iniziativa portata a compimento dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali riguarda l'applicazione delle procedure per l'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro e dei criteri per l'abilitazione dei soggetti pubblici o privati legittimati a realizzare tali verifiche (articolo 71, comma 13, del Testo unico), previste dall'apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 11 aprile 2011, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 98 del 29 aprile 2011. A seguito di tale approvazione è stata costituita la Commissione per l'abilitazione dei soggetti privati alle verifiche e sono stati emanati diversi decreti di autorizzazione, adottati dopo una attenta e ampia attività di istruttoria. Al momento, con il recente decreto dirigenziale del 19 dicembre 2012, sono stati abilitati quasi 80 soggetti privati.

Inoltre, si è provveduto a elaborare una serie di circolari, tutte disponibili nella sezione «sicurezza nel lavoro» del sito *www.lavoro.gov.it*, al fine di consentire agli operatori e agli organi di vigilanza di avere indicazioni uniformi e chiare sull'interpretazione della normativa sulle verifiche periodiche e sulle procedure di accreditamento dei soggetti privati.

Anche questo tema riveste grande interesse per gli operatori. Fino a poco tempo fa, le verifiche sulle attrezzature di lavoro erano affidate esclusivamente ad enti pubblici (ad esempio l'ex ISPEL o le ASL), ma a causa di problemi organizzativi (non ultima la progressiva riduzione del personale di questi enti) risultava sempre più difficile espletare le verifiche periodiche in tempi rapidi, creando ovvie difficoltà alle imprese richiedenti. La norma del Testo unico ha inteso quindi snellire le procedure, rilanciando il ruolo delle amministrazioni pubbliche competenti ed estendendo nel contempo il novero dei soggetti abilitati ai controlli anche tra i privati, sulla base di una rigorosa selezione.

Nel corso delle varie missioni svolte sul territorio, la Commissione d'inchiesta ha raccolto anche le prime valutazioni di alcune associazioni imprenditoriali circa la nuova disciplina per le verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro. In generale, gli operatori hanno rilevato la necessità di estendere ulteriormente la rete dei soggetti pubblici e privati abilitati ad effettuare le verifiche, che è ancora troppo ridotta rispetto alle effettive esigenze del mercato, considerato anche che la loro distribuzione non è omogenea in tutte le Regioni. Inoltre, taluni aspetti delle procedure avrebbero ancora bisogno di un certo rodaggio: è quindi senz'altro positivo che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali abbia elaborato e diffuso le circolari esplicative di cui sopra. L'obiettivo è quello di conseguire un miglior funzionamento del sistema, sia attraverso una più efficace organizzazione degli enti pubblici di settore – che conservano comunque un ruolo di supervisione –, sia attraverso una più elevata qualificazione degli organismi privati.

È poi da citare la predisposizione dell'accordo che individua le modalità della formazione richiesta per determinate attrezzature di lavoro (macchine agricole, gru, ecc.), elaborata da parte di un gruppo di tecnici di Stato e Regioni, approvata dalla Conferenza Stato-Regioni (ex articolo 73, comma 5, del Testo unico), in data 22 febbraio 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 60 del 12 marzo 2012.

Si tratta di un provvedimento di grande rilievo, in quanto fornisce una prima, anche se parziale risposta ad alcuni problemi della sicurezza sul lavoro segnalati in passato dai rappresentanti delle parti sociali (sia dai datori di lavoro che dai sindacati) e sui quali la Commissione d'inchiesta si è impegnata a lungo. Ci si riferisce agli infortuni legati all'uso di attrezzature di lavoro che derivano spesso, oltre che da carenze delle attrezzature stesse sotto il profilo della sicurezza (per esempio perché obsolete o comunque non dotate di tutti i necessari dispositivi), anche da carenze degli operatori, per quanto riguarda la preparazione o i requisiti psico-fisici. Per fare due esempi di cui si è parlato anche nelle precedenti relazioni della Commissione, in Italia, a differenza anche di altri Paesi

dell'Unione europea, non esisteva finora un'abilitazione specifica per l'uso delle autogrù, né per la guida delle macchine agricole. Eppure si tratta di attrezzature complesse e il cui utilizzo richiederebbe obiettivamente certe capacità e, quindi, un'adeguata formazione. Basti pensare che, nel caso delle macchine agricole, si verificano ogni anno circa 160 incidenti mortali dovuti al ribaltamento dei trattori nei campi e che spesso ad essere coinvolti sono agricoltori non professionali, come pensionati o persone che coltivano la terra nel tempo libero (i cosiddetti «hobbisti»).

Il provvedimento in parola non istituisce ancora una vera abilitazione per l'uso di alcuni tipi di attrezzature, ma si limita a regolamentare le modalità per la specifica formazione degli addetti. Per poter completare questo processo, sarebbe però necessario arrivare alla creazione di un apposito «patentino» per le attrezzature più complesse e rischiose, che attesti il possesso sia dei necessari requisiti di tipo psico-fisico che dell'idoneo addestramento. Non si tratta di gravare le imprese con ulteriori orpelli burocratici e costosi adempimenti, ma di garantire un più elevato livello di preparazione e quindi di sicurezza degli operatori, a beneficio loro e delle stesse aziende presso cui lavorano. Su questo tema si tornerà in maniera approfondita nel paragrafo 3.2, dedicato ai problemi delle macchine ed attrezzature di lavoro.

Un'altra questione relativa al completamento del sistema normativo del Testo unico è quella dell'emanazione dei decreti ministeriali di coordinamento tra la disciplina generale recata dallo stesso Testo unico e la normativa specifica in materia di salute e sicurezza a bordo delle navi, in ambito portuale e nel settore delle navi da pesca, contenuta rispettivamente nei decreti legislativi nn. 271, 272 e 298 del 1999. Anche l'emanazione di questi provvedimenti di coordinamento, prevista espressamente dall'articolo 3, comma 2, del Testo unico, ha subito purtroppo molti ritardi ed è ormai da lungo tempo attesa dagli operatori del settore. La Commissione d'inchiesta si è occupata a lungo della questione e ha pertanto chiesto aggiornamenti al Ministro del lavoro e delle politiche sociali in occasione della sua audizione del 19 dicembre 2012.

Al riguardo, il Ministro ha sottolineato che il suo Dicastero ha sempre partecipato attivamente ai lavori di predisposizione dei decreti di coordinamento per la parte di sua competenza: tuttavia occorre ricordare che in questa materia il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è solo soggetto concertante, in quanto la competenza primaria spetta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Nel corso dei lavori sono peraltro emersi una serie di problemi legati alla difficoltà di procedere al coordinamento richiesto dalla legge per mezzo di regolamenti. Di conseguenza si è ritenuto opportuno presentare un apposito disegno di legge delega, che dispone la rivisitazione dei tre decreti legislativi di settore entro un termine di attuazione breve (180 giorni dall'approvazione della legge). Il disegno di legge è l'Atto Camera n. 5368 (intitolato «Delega al Governo in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario»).

Anche in questo caso, la fine della legislatura determinerà inevitabilmente un allungamento dei tempi di elaborazione della normativa di coordinamento: l'auspicio è comunque che nella nuova legislatura si possa giungere quanto prima ad un completamento del relativo *iter*, per colmare anche questa lacuna. Questo argomento sarà ripreso più avanti nel paragrafo 3.9, dedicato ai problemi della salute e sicurezza sul lavoro delle attività portuali.

Tra le altre attività condotte nell'ultimo anno dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il completamento del quadro normativo previsto dal Testo unico sono infine da ricordare:

– l'approvazione – di cui si era già data notizia nella precedente relazione annuale – in data 21 dicembre 2011 degli accordi in Conferenza Stato-Regioni sui contenuti e le modalità della formazione del datore di lavoro che intenda svolgere in proprio i compiti del Servizio di prevenzione e protezione (articolo 34 del Testo unico) e dei contenuti e delle modalità della formazione dei dirigenti, preposti e lavoratori (articolo 37 del Testo unico); gli accordi sono stati pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* n. 8 dell'11 gennaio 2012;

– la predisposizione di «linee guida» in Conferenza Stato-Regioni che forniscono la corretta interpretazione – anche per rendere omogenee le attività di vigilanza di Stato e Regioni in materia – dei citati accordi del 21 dicembre 2011. Le predette «linee guida» sono state approvate dalla Conferenza Stato-Regioni lo scorso 25 luglio e, infine, pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 192 del 18 agosto 2012;

– la pubblicazione del regolamento, *ex* articolo 3, comma 2, del Testo unico, recante le disposizioni per l'attuazione della salute e sicurezza negli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri (decreto del Ministro degli affari esteri 16 febbraio 2012, n. 51, *Gazzetta Ufficiale* 7 maggio 2012, n. 105);

– la predisposizione del decreto interministeriale di cui all'articolo 161, comma 2-*bis*, del Testo unico, contenente il regolamento dedicato alla segnaletica stradale per i cantieri in presenza di traffico veicolare. Il relativo provvedimento ha avuto parere favorevole dalla Conferenza Stato-Regioni in data 25 ottobre 2012;

– l'approvazione, in data 15 settembre 2011, sotto la supervisione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un «avviso comune» tra le parti sociali dell'agricoltura relativo alle semplificazioni nei riguardi dei lavoratori «stagionali» del settore, ove essi non vengano impiegati per oltre 50 giornate lavorative nell'anno di riferimento (articolo 3, comma 13, del Testo unico). Sulla base del suddetto «avviso comune» è stato, pertanto, predisposto il relativo decreto ministeriale, che dovrebbe essere firmato in breve tempo dai Ministri del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole alimentari e forestali e della salute;

– la pubblicazione, in data 26 luglio 2012, sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 173, del decreto del Ministero della salute 9 luglio 2012 concernente i contenuti e modalità di trasmissione da parte dei medici competenti alle

ASL delle informazioni relative ai dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 40 del Testo unico.

Nel corso dell'audizione del 19 dicembre 2012, come pure in quella precedente del 17 aprile, oltre a fare il punto sul processo di completamento del Testo unico, la Commissione aveva chiesto informazioni al ministro Fornero circa la questione dell'anagrafe dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Come si è accennato nel paragrafo precedente, queste figure stentano ancora a trovare adeguato spazio all'interno delle piccole e medie imprese, per fattori di carattere organizzativo e culturale, tra i quali anche il permanere di una certa diffidenza degli imprenditori nei loro confronti. Il problema però è in parte anche di carattere normativo e amministrativo e rientra ancora una volta nel perfezionamento del quadro applicativo sotteso al Testo unico.

Al riguardo è opportuno fornire alcune informazioni preliminari. Il Testo unico definisce all'articolo 2 il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza come la «persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro», prevedendo per esso un ruolo fondamentale nel sistema di prevenzione all'interno dei luoghi di lavoro, attraverso le specifiche attribuzioni stabilite dal successivo articolo 50; gli articoli 47 e 48 distinguono poi tra il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) ed il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (RLST).

Per venire incontro alle esigenze delle imprese di minori dimensioni, infatti, il Testo unico ha previsto che «nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno oppure è individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo secondo quanto previsto dall'articolo 48» (articolo 47, comma 3). In questo modo, un unico soggetto può rappresentare i lavoratori di più aziende, semplificando gli adempimenti e i costi per le imprese più piccole, che potrebbero avere difficoltà ad individuare una persona specifica quando i dipendenti siano in numero molto basso. Per ragioni analoghe e simmetriche, il successivo articolo 49 introduce anche il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo (RLSSP), con un ruolo di coordinamento per una serie di specifici contesti produttivi caratterizzati dalla compresenza di più aziende o cantieri.

Una volta eletti o designati, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *aa*), del Testo unico, i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza devono essere comunicati all'INAIL, che è attualmente l'unico ente in possesso dell'elenco completo. Il problema è appunto che questo elenco non è stato finora reso pubblico per motivi di tutela della *privacy*: in questo modo però non è stato possibile in molti casi coordinare l'azione degli RLS e coinvolgerli appieno nelle varie attività di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali organizzate dagli enti istituzionali e dai sindacati. Questi ultimi infatti conoscono soltanto quei rappresentanti per la sicurezza che aderiscono alle loro organizzazioni, che

sono tuttavia solo una parte del totale. Questa situazione impedisce un'adeguata diffusione e valorizzazione degli RLS nelle aziende e riduce la stessa efficacia della norma, che pure avrebbe una grande portata innovativa. Le difficoltà maggiori si riscontrano naturalmente nelle piccole e piccolissime imprese rispetto ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali, che in alcuni casi non sono stati neanche nominati.

La questione si lega inoltre alla disposizione contenuta nell'articolo 52 del Testo unico, che prevede la costituzione presso l'INAIL del «Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità», che opera a favore delle realtà in cui la contrattazione nazionale o integrativa non preveda o costituisca, come nel settore edile, sistemi di rappresentanza dei lavoratori e di pariteticità migliorativi o, almeno, di pari livello. Tra gli obiettivi del Fondo vi è anche il sostegno delle attività dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali, anche con riferimento alla formazione: il finanziamento deve essere pari ad almeno il 50 per cento delle disponibilità del Fondo, che si alimentano anche con i contributi delle imprese (pari a due ore lavorative annue per ogni lavoratore impiegato) che non abbiano eletto o nominato gli RLST, le cui modalità di prelievo sono decise sulla base di un apposito accordo tra le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, da recepire con un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

In mancanza di un'anagrafe pubblica dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, riesce pertanto impossibile anche individuare con precisione quali aziende debbano contribuire al Fondo, che infatti non è stato ancora istituito, anche per le diverse valutazioni esistenti tra le parti sociali, che hanno certamente avuto il loro peso nel rallentare l'attuazione dell'articolo 52. Si tratta comunque di un grave inconveniente perché, oltre alle attività degli RLST, il Fondo è destinato a sostenere e finanziare anche altre importanti iniziative, quali la formazione dei datori di lavoro delle piccole e medie imprese, dei piccoli imprenditori, dei lavoratori stagionali del settore agricolo e dei lavoratori autonomi, nonché le attività degli organismi paritetici. Tutti soggetti che svolgono un ruolo centrale ai fini della prevenzione e del contrasto degli infortuni e delle malattie professionali e che dovrebbero quindi essere adeguatamente valorizzati e sostenuti.

Durante le numerose missioni sul territorio, la Commissione ha raccolto più volte segnalazioni preoccupate, soprattutto da parte delle organizzazioni sindacali, circa il fatto che non fossero stati resi noti da parte dell'INAIL i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e che non fosse conseguentemente ancora stato attivato il Fondo di cui all'articolo 52 del Testo unico. Per questo motivo, la Commissione, nel marzo 2012, ha interpellato direttamente sia l'INAIL che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per evidenziare la necessità di una rapida definizione della questione. L'INAIL ha risposto spiegando che la decisione sulle modalità di pubblicizzazione dei nominativi degli RLS non rientra nella sua autonoma disponibilità, essendovi esigenze di tutela della

*privacy* per le quali è competente il Ministero vigilante (cioè appunto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), che dovrebbe emanare un apposito provvedimento. Per questa ragione, l'INAIL ha posto la questione al Ministero e si è deciso di attivare un tavolo di confronto fra tutte le pubbliche amministrazioni e le parti sociali coinvolte.

Nella seduta del 19 dicembre, il ministro Fornero ha confermato la sua attenzione per la vicenda ed il suo impegno per arrivare ad una positiva conclusione della stessa. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con l'INAIL, ha attivato un tavolo tecnico con le parti sociali e le Regioni per elaborare il progetto di un'anagrafe, di tipo informatico, dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) e degli organismi paritetici, al fine di consentire di conoscere l'effettiva diffusione di queste figure nelle aziende italiane e creare, in questo modo, anche le condizioni per avviare il Fondo per il sostegno alle piccole e medie imprese. L'idea sarebbe quella di inserire la banca dati all'interno del più vasto Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), consentendo l'accesso ad una serie di soggetti «qualificati» quali gli enti competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, gli organismi paritetici e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Come per altri aspetti del processo di attuazione del Testo unico, anche in questo caso l'auspicio è che si possa arrivare quanto prima a una soluzione definitiva della questione, superando ostacoli burocratici e resistenze varie, al fine di poter diffondere e valorizzare ulteriormente uno strumento, quello appunto dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, che ha un'importanza strategica per un'efficace politica di prevenzione nel campo della sicurezza sul lavoro.

Nelle due audizioni svolte il 17 aprile e il 19 dicembre dinanzi alla Commissione, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha poi toccato altri temi, che è opportuno richiamare. In particolare, nell'incontro del 17 aprile la professoressa Fornero si è soffermata sul discorso della formazione sulla sicurezza per i lavoratori nell'ambito della riforma del mercato del lavoro. La Commissione aveva infatti sollevato la questione circa l'opportunità, nell'ambito della riforma allora in gestazione, di prevedere un'attenzione specifica per questo tipo di formazione. Il Ministro ha osservato che il disegno di riforma del mercato del lavoro era già di per sé molto ampio e non sembrava quindi necessario inserire altri temi come quello della sicurezza sul lavoro che è già disciplinato in maniera compiuta dal Testo unico, per il quale infatti non sono state segnalate carenze normative, ma piuttosto di attuazione. Ove ciò non comportasse una duplicazione di norme già esistenti, il Ministro si è comunque dichiarato disponibile a considerare eventuali integrazioni, anche sulla base di proposte che dovessero venire dalla Commissione. D'altra parte, nel corso della sua inchiesta, la Commissione ha avuto notizia di attività di formazione impartite nell'ambito dei corsi di riqualificazione professionale – ad esempio ai lavoratori in cassa integrazione – che hanno riguardato anche gli aspetti della salute e sicurezza sul lavoro, con ciò contribuendo certamente a migliorare la preparazione e la sensibilità su questi temi.



Un altro argomento affrontato nell'audizione del 17 aprile ha riguardato i rischi legati al montaggio dei palchi per gli spettacoli, che aumentano particolarmente verso la stagione estiva, quando si concentrano queste manifestazioni. La Commissione ha ricordato le morti dei giovani operai avvenute a Trieste e a Reggio Calabria e la scoperta di numerosi lavoratori in nero addetti alle attività di montaggio nel corso di alcuni controlli effettuati proprio nel mese di aprile 2012 dalla Guardia di finanza. Ha quindi sollecitato, come già fatto più volte in passato, un maggiore controllo da parte degli organi preposti sulle ditte che svolgono gli allestimenti (spesso pochi grandi operatori che controllano il mercato).

Queste vicende si inseriscono nel quadro più generale dei lavori dati in appalto e subappalto da grandi ditte o enti ad imprese più piccole, in un contesto di attività dove operano spesso più soggetti contemporaneamente senza che si effettui un efficace lavoro di coordinamento fra tutti loro e un'adeguata e completa informazione/formazione a tutti gli addetti. La Commissione si è interessata degli infortuni mortali ricordati, in particolare per quanto riguarda l'episodio di Trieste dove il 12 dicembre 2011, durante i lavori per il montaggio del palco di un concerto all'interno del Palasport, l'impalcatura è improvvisamente crollata uccidendo un giovane operaio addetto al montaggio, Francesco Pinna, e ferendone altri dodici. Di questo argomento si parlerà in maniera più approfondita nel successivo paragrafo 3.3.1, dedicato al problema degli appalti.

Il Ministro ha annunciato di aver posto il problema dei controlli sui lavori per i megapalchi dei concerti alla competente Direzione generale per le attività ispettive del Ministero, che ha confermato l'intenzione di intensificare i controlli nel settore, che comunque vengono normalmente rafforzati all'approssimarsi della stagione estiva, in cui aumentano le manifestazioni e quindi i potenziali rischi. In effetti, i primi risultati di questa rinnovata attenzione hanno consentito di far emergere una serie di violazioni ed irregolarità e di assicurare una maggiore osservanza delle normative antinfortunistiche, nell'auspicio che questo possa servire a prevenire il verificarsi di ulteriori, tragici incidenti.

Rispondendo ad un ulteriore quesito della Commissione, il ministro Fornero ha poi confermato l'intenzione di garantire un sempre migliore funzionamento dell'INAIL, nella sua attività di unico soggetto assicurativo contro gli infortuni sul lavoro. In particolare, pur rimanendo nell'ambito di un regime necessariamente pubblicistico, vi era l'obiettivo di affrontare la questione dei costi assicurativi per le imprese: da più parti era stato infatti posto il problema di un'eccessiva sperequazione e dispendiosità dei premi tra i vari settori e il Ministro ha confermato l'impegno a rivedere la questione, in accordo con lo stesso INAIL.

Nella seduta del 19 dicembre, oltre agli argomenti già richiamati relativi al completamento dell'attuazione del Testo unico e ad altri di cui si dirà tra breve, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali si è soffermato sulla questione delle patologie legate all'esposizione all'amianto e segnatamente all'avvio del Piano nazionale amianto, annunciato nella «II Conferenza governativa sulle patologie asbesto-correlate», recente-

mente organizzata a Venezia dal Ministero della salute con il concorso dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che ha avuto un buon successo. Nella Conferenza il Governo ha appunto preso l'impegno di realizzare il Piano nazionale, essenziale per la prevenzione in questo settore: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha praticamente ultimato la parte di sua competenza ed è quindi auspicabile che il Piano possa essere adottato in tempi rapidi. Molte persone hanno chiesto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali anche un allargamento delle tutele e dei benefici economici previsti per i casi di esposizione all'amianto: tale richiesta però, pur essendo all'attenzione del Ministero, appare assai più difficile da soddisfare, anche a causa degli attuali vincoli di finanza pubblica. Su questi argomenti si tornerà diffusamente nel paragrafo 3.5.2.

Infine, sia nell'audizione del 17 aprile che – soprattutto – in quella del 19 dicembre, la professoressa Fornero si è soffermata sul tema più delicato tra quelli che la Commissione aveva posto alla sua attenzione nel chiedere l'audizione, ossia il problema del coordinamento tra gli enti che si occupano di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Riguardo a questa materia il Ministro ha riconosciuto che esistono effettivamente una serie di difficoltà, malgrado il sistema istituzionale di raccordo previsto dal Testo unico, che realizza a questo proposito una *governance* su base tripartita, al fine di condividere fra istituzioni e parti sociali indirizzi di attività e di vigilanza uniformi su tutto il territorio nazionale per garantire una tutela più efficace della salute e della sicurezza sul lavoro, evitando nel contempo sovrapposizioni e duplicazioni degli interventi tra i vari enti preposti, nel pieno rispetto delle competenze costituzionali di Stato e Regioni.

Il ministro Fornero ha ricordato che le sedi istituzionali nelle quali si realizza questo sistema di coordinamento sono ormai pienamente operanti: la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro e, soprattutto, il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale per l'attività di vigilanza. Costituito nel 2009 e composto dai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, e delle parti sociali, questo organismo ha lavorato attivamente esaminando vari argomenti di grande rilevanza per le politiche di prevenzione e di vigilanza ed elaborando una bozza di atto di indirizzo in merito alle politiche attive di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, per identificare le priorità delle istituzioni centrali e regionali su base condivisa.

A livello decentrato il coordinamento delle attività di vigilanza e prevenzione è affidato alle Regioni e alle Province autonome, attraverso i comitati regionali di coordinamento nei quali si deve attuare la programmazione e la cooperazione tra i diversi soggetti pubblici preposti, statali e periferici, e le parti sociali. Infine, esiste la Commissione per gli interpellati, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nella quale Stato e Regioni forniscono indicazioni sull'interpretazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Già nella seduta del 17 aprile il ministro Fornero aveva evidenziato che, in un sistema di competenze così articolato, si possono creare sovrapposizioni tra Stato e Regioni e differenziazioni tra le stesse Regioni, anche in ragione della diversa capacità operativa dei singoli territori. In questo senso, l'analisi della situazione coincideva con quella della Commissione: secondo una ricognizione effettuata dal Ministero, infatti, i comitati regionali di coordinamento sono istituiti in tutte le Regioni, ma hanno un funzionamento purtroppo molto diversificato: in alcuni casi le riunioni non avvengono con la cadenza minima trimestrale prevista, non sempre è stato creato l'ufficio operativo o i comitati provinciali o, ancora, in alcune riunioni a presiedere l'organismo è stato un funzionario amministrativo anziché il Presidente della Regione o un assessore delegato come previsto dalla normativa. Si tratta quindi di una situazione complessa, che appare insoddisfacente ma sulla quale è difficile intervenire, anche se il Ministro ha ribadito la piena disponibilità a collaborare con la Commissione anche su questo tema.

Sempre nella seduta del 17 aprile, la Commissione aveva a sua volta sottolineato la centralità del problema del coordinamento sul territorio delle attività di prevenzione e di vigilanza e quindi del corretto funzionamento dei comitati regionali, ricordando di aver deciso, dopo aver tentato con scarso successo un confronto su questo tema con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, di verificare direttamente nei singoli territori regionali il funzionamento dei comitati. Purtroppo la situazione emersa è risultata grave: tranne alcune Regioni virtuose, i comitati regionali di coordinamento nella maggior parte dei casi non funzionano come dovrebbero: a volte non si riuniscono, altre volte mancano le articolazioni provinciali previste, oppure ci sono sovrapposizioni con strutture coordinate dai Prefetti, né è stata mai fatta la relazione annuale stabilita per i Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e della salute.

In ossequio al suo mandato istituzionale, la Commissione ha sentito il dovere di segnalare questi problemi al Governo e al Parlamento perché se ne facciano carico. Si pone l'esigenza di rivedere la competenza legislativa concorrente in materia di salute e sicurezza sul lavoro per restituirla allo Stato centrale, come accade del resto in altri Paesi europei pure d'impianto federalista come la Germania. Si tratta di una decisione essenziale anche per mettere a sistema le risorse degli organi di controllo, dove si trova spesso una prevalenza eccessiva di figure amministrative rispetto a quelle tecniche.

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali aveva sottolineato la difficoltà di procedere ad una revisione delle competenze legislative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, essendo il processo di revisione costituzionale lungo e con forti resistenze. D'altra parte, la realtà del mondo del lavoro in Italia presenta differenze significative da un territorio all'altro, talora anche a causa della presenza di forme di illegalità, per cui è difficile ipotizzare una totale uniformità, anche se non è accettabile avere differenze così forti nell'applicazione delle norme o delle procedure

tra le varie Regioni. Su questo punto la professoressa Fornero aveva assicurato un forte impegno del Ministero, confermando nel contempo la disponibilità a valutare eventuali soluzioni al tema della revisione delle competenze legislative costituzionali che la Commissione o il Parlamento avessero inteso proporre.

Come si vedrà meglio più avanti, dopo aver verificato l'impraticabilità di una modifica costituzionale tesa a riportare la potestà legislativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro alla competenza esclusiva dello Stato, la Commissione ha cercato di individuare soluzioni alternative che, senza alterare la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, potessero però rispondere all'esigenza di rafforzare il potere unitario di indirizzo e di coordinamento in tale ambito. In particolare, la Commissione si è fatta promotrice di un disegno di legge (Atto Senato n. 3587) con il quale si intende rafforzare il ruolo e le prerogative del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza, attribuendo ad esso lo *status* di agenzia autonoma (la cosiddetta «Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro»). All'Agenzia verrebbero inoltre devolute alcune competenze relative all'attuazione del Testo unico e, in particolare, quelle della risposta agli interpelli, sostituendo quindi la Commissione preposta prima richiamata.

Di tale iniziativa si parlerà diffusamente nel paragrafo 2.5: in questa sede interessa riferire che nell'audizione del 19 dicembre il ministro Fornero, a proposito del disegno di legge in questione, ha dichiarato di condividere in linea di massima la finalità di migliorare il coordinamento tra le attività dei vari soggetti pubblici competenti in materia di salute e sicurezza, sottolineando tuttavia come la fine della legislatura non consentirà realisticamente al Governo di esaminare in modo adeguato tutti i complessi aspetti che l'istituzione dell'Agenzia comporterebbe. Ciò nonostante, nello spirito di fattiva collaborazione che ha sempre caratterizzato i rapporti tra il Governo e gli organi parlamentari preposti, il Ministro ha ritenuto comunque utile avviare una riflessione su questo tema, che potrebbe risultare preziosa per coadiuvare le scelte demandate al prossimo Governo.

La Commissione ha ringraziato il ministro Fornero per il suo contributo, oltre che per l'attenzione e la sensibilità dimostrata su questi temi, sottolineando come l'ulteriore incontro del 19 dicembre, poco prima della conclusione dell'inchiesta, mirasse soprattutto a fare il punto sulla situazione relativa al sistema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in Italia. Compito della Commissione d'inchiesta è infatti quello di segnalare non solo gli aspetti positivi ma anche quelli problematici: uno dei punti più critici resta senza dubbio quello del coordinamento tra i vari enti preposti statali e periferici. La Commissione ha ricordato di aver svolto in proposito verifiche in tutte le Regioni d'Italia, dalle quali è risultata un'attuazione spesso differenziata del Testo unico e del coordinamento: alcune Regioni sono più attente e hanno colto meglio lo spirito della legge, mentre altre presentano ancora ritardi e difficoltà.

La Commissione ha pertanto ritenuto utile avanzare la proposta, confluita poi nel citato disegno di legge n. 3587, per istituire l'Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, il cui intento è quello di rafforzare il coordinamento e l'uniformità delle azioni di prevenzione e vigilanza tra i diversi organismi preposti, senza stravolgere la ripartizione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni e l'impianto generale definito dal Testo unico. Naturalmente si è consapevoli che la fine della legislatura non consentirà di esaminare tale proposta, ma si è comunque ritenuto opportuno lasciare tale contributo alla riflessione del Parlamento e del Governo nella prossima legislatura.

Analogamente la Commissione ha ringraziato il ministro Fornero per gli aggiornamenti forniti sul completamento del processo di attuazione del Testo unico: pur avendo ben presente la complessità delle procedure necessarie per la predisposizione degli atti normativi secondari previsti dallo stesso decreto legislativo n. 81 del 2008, a causa della necessità di raggiungere ogni volta un'intesa tra Stato, Regioni e parti sociali, ha comunque ribadito l'auspicio che il processo possa ormai concludersi in tempi rapidi.

Il ministro Fornero ha condiviso le osservazioni della Commissione sulla eccessiva differenziazione tra i vari territori del Paese in ordine all'attuazione delle disposizioni relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro: alcune Regioni sono in grave ritardo, mentre altre offrono un modello avanzato di livello europeo. Si tratta di una variabilità non accettabile e che, purtroppo, ha avuto modo di riscontrare anche in altri settori di competenza del suo Dicastero: ad esempio per quanto riguarda la formazione e le politiche attive per l'occupazione. Il Ministro ha quindi sottolineato l'assoluta necessità di superare tale situazione, auspicando che ciò possa avvenire in tempi rapidi.

La Commissione ha osservato che l'eccessiva differenziazione per quanto riguarda i sistemi di prevenzione e di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro purtroppo si è talvolta riscontrata anche in alcune amministrazioni dello Stato, che non hanno sempre attuato in maniera concorde le politiche di settore decise a livello centrale. La proposta dell'Agenzia nasce proprio dalla constatazione di questa eccessiva diversità, che si registra sia tra le Regioni (indipendentemente dalla collocazione geografica e dalle maggioranze politiche) che tra le stesse parti sociali. Una parte delle responsabilità di questi problemi ricade in capo alle dirigenze delle amministrazioni centrali e regionali, che in alcuni casi hanno privilegiato logiche corporative rispetto alla necessità della collaborazione e della sinergia. Appare quindi del tutto condivisibile l'auspicio del Ministro per un superamento di questi inconvenienti in tanti settori della vita del Paese.

Conclusivamente, l'attività del Governo volta a completare l'attuazione del Testo unico sta procedendo in maniera intensa, anche se per alcune materie si registrano ancora ritardi e lacune. Accanto a questo, occorre tuttavia considerare anche l'attività svolta dalle Regioni e dalle Province autonome, alle quali proprio il Testo unico attribuisce importanti

funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Di questo tema e dei relativi problemi si parlerà diffusamente nel prossimo paragrafo.

#### *2.4. Il completamento dell'attuazione del «Testo unico»: l'attività delle Regioni e delle Province autonome e il problema dei comitati regionali di coordinamento*

Nei scorsi paragrafi, si è sottolineato il ruolo centrale che il Testo unico ha conferito alle Regioni e alle Province autonome sul fronte della programmazione, del coordinamento e del controllo delle attività di prevenzione e contrasto degli infortuni e delle malattie professionali a livello territoriale, nonché l'importanza dei comitati regionali di coordinamento nei quali tali compiti dovrebbero esercitarsi. Ai fini del discorso che qui interessa, in questa sede sarà sufficiente richiamare alcuni aspetti essenziali, rinviando alla precedente relazione intermedia per un'analisi approfondita del quadro normativo di riferimento e delle funzioni assegnate ai comitati.

Come si è già ricordato, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nell'attuale sistema istituzionale (articolo 117, terzo comma, della Costituzione), è materia di legislazione concorrente e, pertanto, la sua attuazione implica di per sé una costante cooperazione tra lo Stato da una parte e le Regioni e Province autonome dall'altra. Inoltre, la programmazione e la gestione dei vari interventi deve necessariamente essere affidata, concretamente, agli organismi che hanno competenza diretta sui singoli territori, siano essi enti locali o articolazioni decentrate di enti statali.

Il legislatore, per rispondere a queste esigenze, ha previsto all'articolo 1, comma 3, del Testo unico che le disposizioni del decreto stesso concernenti ambiti di competenza delle Regioni e delle Province autonome siano applicate «nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza», ovvero fino all'eventuale approvazione di una normativa propria da parte delle Regioni e delle Province autonome.

Sono stati inoltre predisposti una serie di istituti tesi a garantire il coordinamento tra i vari enti istituzionali che si occupano di salute e sicurezza sul lavoro. In particolare, a livello centrale sono stati creati due organismi: il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale dell'attività di vigilanza (articolo 5 del Testo unico), con compiti di programmazione, indirizzo e controllo, e la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro (articolo 6 del Testo unico), con compiti di elaborazione ed analisi di normative, programmi e procedure. Incardinati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in entrambi gli organismi sono rappresentate anche le Regioni e le Province autonome, oltre alle amministrazioni centrali e alle parti sociali. Un ruolo importante per il collegamento tra le istituzioni centrali e periferiche e gli operatori è anche quello svolto dalla Commissione per gli interpelli prevista dall'articolo 12 del Testo unico, istituita anch'essa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e

che si pronuncia relativamente a quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro.

Sebbene questi organismi stiano lavorando intensamente e abbiano prodotto molti importanti risultati, tuttavia anche al loro interno si riscontra una certa difficoltà nel coordinamento delle attività di prevenzione e di vigilanza, soprattutto nel rapporto tra le amministrazioni statali e quelle regionali. Le amministrazioni statali individuano tra le cause il fatto che per il sistema manchi un referente unico dotato di potere decisionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dovendo ogni atto di rilevanza esterna (inclusi i rapporti con le amministrazioni statali) transitare per la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, il che allunga inevitabilmente i tempi. Dal canto loro, le Regioni sottolineano come l'azione di coordinamento tra enti statali e regionali dovrebbe trovare corretta soluzione proprio nel Comitato di cui all'articolo 5, in quanto organo preposto all'azione di governo del sistema istituzionale della prevenzione a livello nazionale e regionale; viceversa, il ricorso a circolari interne da parte delle amministrazioni statali centrali, indirizzate alle strutture periferiche, determina a loro avviso incongruenze nell'ambito del sistema di cooperazione fra istituzioni, tali da creare una rilevante discontinuità nel sistema di leale collaborazione delineato dal Testo unico.

A livello territoriale, il coordinamento delle attività di prevenzione e di contrasto al fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali, sia di quelle svolte dalle amministrazioni locali che di quelle realizzate dagli uffici periferici delle amministrazioni statali, è affidato alle Regioni e alle Province autonome, che sono molto impegnate su questo fronte e hanno raccolto importanti risultati, specie rispetto al passato. Come si accennava anche nella precedente relazione, il punto di svolta in questo ambito si è avuto con la definizione delle priorità a livello nazionale che hanno fissato obiettivi precisi per tutto il sistema delle Regioni con il «Patto per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro» del 1° agosto 2007: ciò ha avuto effetti largamente positivi, consentendo fin da quell'anno alle Regioni, nel loro complesso, di garantire a livello nazionale la copertura dei livelli essenziali di assistenza (LEA), tra i quali l'obiettivo del controllo del 5 per cento delle aziende con almeno un dipendente o assimilato. In quella stessa logica si sono elaborati i Piani regionali di prevenzione degli anni successivi (da ultimo quello per il triennio 2010-2012) che, sulla base degli orientamenti definiti nel Piano nazionale di prevenzione e tenendo conto dei dati raccolti a livello locale, danno priorità agli interventi dotati di maggiore efficacia e rivolti alle situazioni di maggior rischio.

Il lavoro delle Regioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro si esplica attraverso il Gruppo di Coordinamento tecnico interregionale PISLL (prevenzione, igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro). Gli ultimi dati forniti dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'apposita relazione, inoltrata anche alla Commissione d'inchiesta, riguardano il 2011: in quell'anno le attività del Gruppo di Coordinamento si sono articolate a livello collegiale in 11 incontri, dei quali 4 con modalità

di videoconferenza e 7 presso la delegazione di Roma della Regione del Veneto.

In termini generali il Gruppo di Coordinamento si è concentrato sul raggiungimento di due macro obiettivi, di cui uno a valenza interna al sistema regionale della prevenzione, ovvero il coordinamento delle attività regionali di prevenzione, vigilanza e promozione della salute, mentre l'altro rivolto ai rapporti con le amministrazioni centrali dello Stato e diretto alla definizione dei provvedimenti attuativi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, attraverso la Conferenza Stato-Regioni, il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive, la Commissione consultiva permanente e la Commissione per gli interpellati. L'articolazione in diversi sottogruppi di lavoro ha permesso di trattare tematiche oggetto di specifici provvedimenti normativi, oppure di natura tecnica di interesse generale.

In questo sistema, la legge assegna un ruolo centrale ai comitati regionali di coordinamento, che costituiscono la «cabina di regia» del sistema a livello territoriale riunendo, appunto sotto l'egida della Regione, sia i rappresentanti delle amministrazioni competenti locali e statali, sia i rappresentanti delle parti sociali. Già istituiti dall'articolo 27 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e disciplinati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2007 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 31 del 6 febbraio 2008, i comitati sono stati poi ulteriormente confermati e rafforzati dall'articolo 7 del Testo unico. Secondo tale norma, la loro finalità è quella di realizzare una programmazione coordinata di interventi, nonché una uniformità degli stessi ed il necessario raccordo con il Comitato di cui all'articolo 5 e con la Commissione di cui all'articolo 6 del citato Testo unico.

Essi esercitano quindi una duplice funzione di coordinamento, da un lato tra il livello decisionale centrale e quello locale, e dall'altro in ambito territoriale tra i diversi enti preposti alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ponendosi così come il principale strumento per lo svolgimento delle fondamentali competenze attribuite in questo settore alle Regioni e alle Province autonome. Per rafforzare questa funzione, si prevede poi che i comitati istituiscano al loro interno un ufficio operativo composto da rappresentanti degli organi di vigilanza che pianifica il coordinamento delle rispettive attività, individuando le priorità a livello territoriale, nonché organismi provinciali incaricati di attuare i suddetti piani operativi.

I comitati regionali sono stati attivati in tutte le Regioni e hanno ormai superato, per così dire, la fase di rodaggio: il passo successivo è ora quello di rendere pienamente effettivo il coordinamento delle attività di pianificazione e programmazione tra enti istituzionali e parti sociali.

Secondo i dati forniti dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, a tal fine le azioni di vigilanza coordinata sono state orientate verso i comparti a maggior rischio infortunistico: edilizia, agricoltura ed ambienti confinati. Uno sforzo importante è stato fatto per omogeneizzare le pratiche di lavoro dei servizi, al fine di garantire la massima uniformità di azione negli ambiti regionali di riferimento: a tal fine sono stati svolti



corsi di formazione per gli operatori addetti alle attività di vigilanza in edilizia ed agricoltura e allo svolgimento delle indagini per malattia professionale e per infortunio, sperimentando anche corsi con formazione a distanza (FAD). I corsi di formazione, in alcune realtà regionali, hanno visto la partecipazione congiunta di personale ispettivo delle ASL, delle DPL e/o dell'INAIL.

Come già accennato, l'attività delle Regioni è ispirata dal Piano nazionale della prevenzione 2010-2012 (intesa sancita il 29 aprile 2010 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano) ed è finalizzata all'incremento dei livelli di efficacia e di efficienza dei sistemi regionali di prevenzione, perseguendo gli obiettivi generali di ridurre gli infortuni gravi e mortali e le malattie professionali.

Le Regioni hanno evidenziato il notevole sforzo fatto per garantire l'uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale, sia dal punto di vista qualitativo sia dal punto di vista quantitativo, data la frammentazione territoriale delle ASL. Sono stati pertanto sviluppati piani condivisi a livello nazionale con la definizione di *standard* e indicatori, oltre che, come già detto, di attività di formazione per gli addetti alle attività di vigilanza e di indagine su infortuni e malattie professionali. L'omogeneità sul territorio nazionale è stata ricercata attraverso iniziative di formazione omogenee e con la condivisione degli obiettivi qualitativi e quantitativi (Piano nazionale agricoltura e Piano nazionale edilizia) approvati dalla Conferenza dalle Regioni e delle Province autonome, dal Comitato per l'indirizzo e la valutazione *ex* articolo 5 e dalla Commissione consultiva permanente *ex* articolo 6 del Testo unico.

Più in dettaglio, la strategia sviluppata nei Piani regionali di prevenzione prevede: il rafforzamento delle attività di prevenzione in coordinamento tra enti e parti sociali nell'ambito dei comitati regionali di coordinamento; la piena copertura dei livelli essenziali di assistenza, indirizzando le attività dei servizi delle ASL verso le priorità di salute ed i rischi più gravi; lo sviluppo dei flussi informativi regionali di prevenzione, condivisi tra enti; lo sviluppo dei sistemi di sorveglianza e delle indagini svolte sugli infortuni invalidanti e mortali e sulle malattie professionali (in particolare dei lavoratori esposti o *ex* esposti ad agenti cancerogeni).

I dati relativi alle attività di prevenzione, vigilanza e formazione svolte dal sistema delle Regioni sono aggiornati al 2010 e sono stati ampiamente citati nella precedente relazione della Commissione, alla quale pertanto si rinvia. In questa sede, è sufficiente sottolineare che, nel periodo 2007-2010, l'incremento di efficienza delle attività dei servizi di prevenzione delle ASL è stato prossimo al 50 per cento. Inoltre, il sistema regionale di prevenzione, nel suo complesso, si è dimostrato in grado di garantire la copertura dei livelli essenziali di assistenza: nello stesso periodo il controllo delle unità locali con un dipendente o equiparati, fissato come obiettivo al 5 per cento del totale, è infatti salito dal 5,1 al 6,6 per cento.

Malgrado questi innegabili progressi, tuttavia, resta un punto dolente proprio nel funzionamento dei comitati regionali di coordinamento che, anche se ormai istituiti in tutte le Regioni, non sono ancora riusciti ad assolvere pienamente alle loro funzioni di pianificazione e programmazione sinergica degli interventi tra i vari enti e le parti sociali, registrando ancora numerosi ritardi e incertezze, sia pure con alcune lodevoli eccezioni. Nella precedente relazione annuale, si è ricordato come la Commissione d'inchiesta avesse avviato una serie di approfondimenti sul tema, lungo due percorsi paralleli: da una parte aprendo un confronto con i rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dall'altra iniziando un ciclo di missioni nelle varie Regioni, per acquisire informazioni direttamente dai soggetti che operano sul territorio.

Quest'attività è naturalmente proseguita anche in questo ultimo anno: dell'interlocuzione con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si dirà meglio nel prossimo paragrafo, mentre, per quanto riguarda i sopralluoghi, nel corso del 2012 la Commissione ha completato il suo programma, visitando le tredici Regioni rimanenti dopo le missioni dello scorso anno: Abruzzo, Molise, Umbria, Piemonte, Sicilia, Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Lazio. Nel corso di ogni missione, la Commissione ha svolto incontri approfonditi con tutti i soggetti istituzionali e sociali competenti in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro operanti a livello territoriale: le autorità regionali, i prefetti dei capoluoghi di Regione, i rappresentanti della Magistratura, i responsabili delle Direzioni regionali del lavoro e dell'INAIL, i rappresentanti delle Forze dell'ordine (specificamente il Comando per la tutela del lavoro dell'Arma dei carabinieri), i responsabili delle Direzioni regionali dei Vigili del fuoco e, naturalmente, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e delle organizzazioni datoriali ed imprenditoriali dei vari settori produttivi.

In questo modo, è stato possibile acquisire una panoramica ampia ed approfondita della situazione esistente nelle varie Regioni del nostro Paese, che consente ora di tracciare per tutta l'Italia il quadro completo dell'attuazione del Testo unico a livello locale, con particolare riferimento al funzionamento dei comitati regionali di coordinamento. Purtroppo, i risultati dell'inchiesta confermano gran parte dei problemi che si erano già riscontrati lo scorso anno: anzitutto, le Regioni hanno spesso adottato impostazioni diverse in relazione all'organizzazione e all'attività dei comitati, che spesso si riuniscono solo saltuariamente e con cadenze diverse, rispetto a quella minima trimestrale prevista dalla legge. Inoltre, si registra ancora una certa «fatica» nell'instaurare un pieno coordinamento ed una più ampia sinergia tra i vari soggetti istituzionali preposti alla salute e alla sicurezza sul lavoro, per ragioni legate in parte a motivi organizzativi e in parte anche a fattori culturali. Una delle cause fondamentali deriva dal fatto che le articolazioni decentrate degli enti statali (Direzioni INAIL, Direzioni del lavoro, Vigili del fuoco, ecc.) operano con priorità, programmazioni e tempistiche centralizzate a livello nazionale, le quali non coin-

cidono sempre con quelle degli enti regionali e locali (in primo luogo le ASL).

Tali difficoltà si riverberano soprattutto nel coordinamento delle attività di vigilanza, dove si riscontrano ancora duplicazioni e sovrapposizioni tra i vari soggetti ispettivi, creando prassi e interpretazioni difformi nell'applicazione delle normative che provocano ovviamente confusione ed incertezze (oltre che aggravii di costi) tra le imprese. Un'altra disfunzione deriva dal fatto che finora solo poche Regioni hanno trasmesso, come prevede la legge, la relazione annuale sul monitoraggio delle attività di vigilanza dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e della salute, adempimento essenziale per rafforzare lo scambio di informazioni e la sinergia tra i diversi livelli istituzionali di governo.

L'assenza di coordinamento determina conseguenze negative anche per quanto riguarda la gestione ottimale delle risorse. Anche le pubbliche amministrazioni operanti in questo settore soffrono infatti di gravi carenze del personale e delle dotazioni finanziarie e strumentali. Ad esempio, vi è una netta prevalenza delle figure di tipo amministrativo rispetto a quelle tecniche, che invece sono quelle più importanti per le attività di prevenzione e di vigilanza. Poiché l'attuale crisi della finanza pubblica rende difficile ipotizzare, anche nel prossimo futuro, un aumento delle risorse, una parziale soluzione al problema potrebbe venire proprio da un rafforzamento del coordinamento e della sinergia tra i vari enti, che permetterebbero una maggiore condivisione e ottimizzazione delle risorse disponibili. Ciò vale soprattutto per le attività di prevenzione e di vigilanza, dove le duplicazioni e le sovrapposizioni già ricordate rischiano di rallentare o addirittura di vanificare la stessa efficacia dell'azione amministrativa.

In molte circostanze, poi, la Commissione ha riscontrato che l'attività dei comitati regionali di coordinamento coesiste con quella di altri organismi, attivati in particolare presso le Prefetture, che riuniscono una parte più o meno ampia dei soggetti che compongono i comitati regionali e svolgono funzioni simili. Si tratta spesso di organismi istituiti prima della riforma del Testo unico, che svolgono un ruolo anche importante: ad esempio, molte Prefetture sono molto impegnate nel coordinare la vigilanza dei vari enti sul regolare svolgimento di lavori legati agli appalti pubblici (specialmente grandi opere), giacché in tali contesti vi è spesso il rischio di infiltrazioni della malavita organizzata. Tale vigilanza si estende allora anche agli aspetti relativi alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Tuttavia, per quanto meritevoli, in assenza di un disegno più organico e coordinato questi comitati prefettizi rischiano di tradursi in una sovrapposizione e duplicazione dei comitati regionali di coordinamento (soprattutto rispetto agli organismi provinciali degli uffici operativi), indebolendone l'azione complessiva. Inoltre, non esiste un raccordo sistematico tra i comitati prefettizi ed i comitati regionali di coordinamento, perché in effetti la legge non lo prevede e perché diverse sono le competenze delle autorità prefettizie e regionali. Solo in alcune Regioni (ad esempio la Toscana e la Liguria) le leggi regionali che hanno istituito il comitato

regionale di coordinamento hanno previsto la presenza anche di prefetti, in particolare di quello del capoluogo di Regione. Sarebbe quindi forse utile una norma di carattere generale che estenda tale prassi a tutto il territorio nazionale.

Questi problemi di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali emersi nell'inchiesta sono stati confermati alla Commissione anche dalla testimonianza dei rappresentanti dell'ILA (Ispettori del lavoro associati), un'associazione nata nel 2008 per valorizzare il ruolo e le funzioni degli ispettori del lavoro: i suoi iscritti appartengono infatti tutti ai ruoli del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e sono per lo più allocati presso le Direzioni territoriali del lavoro (DTL), che sono le strutture che più direttamente operano sul territorio.

I rappresentanti dell'ILA hanno chiesto alla Commissione di essere auditi per poter rappresentare le criticità che, a loro avviso, sono attualmente presenti nell'attività ispettiva e per poter suggerire anche eventuali soluzioni migliorative per il contrasto al fenomeno infortunistico. Nel corso dell'audizione, svoltasi il 31 ottobre 2012, l'ingegner Donato Lanza, Presidente nazionale dell'associazione, ha anzitutto sottolineato come, sebbene il fenomeno sugli infortuni sul lavoro sia in calo, i numeri restino purtroppo sempre alti e inaccettabili per un Paese civile, anche perché molti incidenti, come quelli dei lavoratori in nero o degli extracomunitari irregolari, non vengono registrati e il calo risente comunque anche della crisi economica e della diminuzione del numero delle ore lavorate.

Le diverse riforme della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, culminate con la predisposizione del Testo unico, hanno opportunamente riordinato le varie fonti normative preesistenti e semplificato il quadro normativo ma, ad avviso dell'ILA, non hanno risolto il problema della duplice competenza in questo ambito dello Stato e delle Regioni. Questo incide su diversi aspetti: vi sono stati rallentamenti e difformità nell'attività normativa, come accaduto per i numerosi provvedimenti ancora in attesa di attuazione demandati alla Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, esistono disomogeneità di applicazione delle norme tra le diverse Regioni, il che crea disorientamento in quelle aziende che operano su tutto il territorio nazionale o comunque in più Regioni. Inoltre, le competenze concorrenti determinano una scarsa sinergia che, nell'ipotesi migliore, dà luogo ad una collaborazione meramente formale e non sostanziale, fino ad arrivare, in alcuni casi, a veri e propri conflitti tra gli stessi enti. Nonostante la normativa dia per acquisito il presupposto della condivisione delle banche dati, non si è ancora conclusa la realizzazione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), necessario, per esempio, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro (articolo 14 del Testo unico) o dell'implementazione della «patente a punti» che ancora oggi non trova applicazione.

L'ingegner Lanza ha poi fatto presente come, in materia di vigilanza, esista un approccio diverso tra le Regioni e lo Stato: le Regioni, attraverso le ASL, sono più orientate alla prevenzione, mentre le Direzioni territoriali

del lavoro esercitano un controllo più ampio, che si estende anche alla verifica della corretta qualificazione dei rapporti di lavoro. Questa impostazione è molto importante ai fini della tutela della sicurezza, perché consente di verificare quegli aspetti contrattuali che più direttamente possono presentare profili di irregolarità e di violazione delle norme antinfortunistiche: il ricorso a tipologie contrattuali atipiche quali, ad esempio, l'associazione in partecipazione o la collaborazione occasionale accessoria, l'impiego di artigiani pseudo-autonomi, l'utilizzo di forme d'interposizione quali la somministrazione, l'appalto o il distacco illecito o ancora l'utilizzo deviante di forme giuridiche come le cooperative e le associazioni senza finalità di lucro, sono tutti fenomeni che spesso spostano il rischio di impresa scaricando i costi della sicurezza sul lavoratore, abbassando la tutela sostanziale e generando forme di concorrenza sleale sul mercato. Per rilevare questi aspetti, occorre però una competenza professionale specifica, che le aziende sanitarie locali, a differenza degli ispettori del lavoro, non hanno.

Ciò crea da un lato difficoltà nell'attività investigativa e nel coordinamento delle attività di controllo, con frequenti duplicazioni degli accessi, determinando disagi per le aziende e, complessivamente, un minor numero di soggetti controllati. Dall'altro, dà luogo a uno spreco di risorse finanziarie, che potrebbero invece essere destinate ad acquisire risorse strumentali per aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione ispettiva (strumenti *software* ed *hardware* più adeguati, aggiornamento sugli sviluppi tecnologici dei sistemi di sicurezza, ecc.).

Sulla base di questa analisi, l'ingegner Lanza ha sottolineato l'esigenza di procedere ad una riorganizzazione degli organi di vigilanza in materia di lavoro e di sicurezza, riducendo il numero dei vari soggetti preposti alle attività di controllo (ispettori del lavoro, ASL, INAIL, INPS ecc.) e restituendo allo Stato la competenza esclusiva a legiferare e vigilare in materia di sicurezza sul lavoro, anche attraverso la riunificazione del personale ispettivo dei vari enti in un unico organismo che potrebbe così sfruttare al meglio gli ispettori dei profili tecnici, attualmente spesso distolti dall'attività sul campo perché assegnati a lavori d'ufficio di tipo amministrativo. L'organismo unico potrebbe finanziarsi autonomamente grazie agli introiti delle sanzioni comminate nell'attività di controllo e ad una parte dei premi assicurativi. Contestualmente, l'ILA ha segnalato l'esigenza di modificare l'inquadramento contrattuale degli ispettori, assegnati al comparto ministeriale, per inserirli in quello della sicurezza, oppure in subordine in un'apposita agenzia nazionale. Questo anche perché gli orari del contratto ministeriale mal si conciliano con l'attività ispettiva che spesso deve essere fatta proprio fuori dall'orario d'ufficio: attualmente gli ispettori lo fanno su base volontaria e a proprie spese, ma devono essere ogni volta autorizzati dal dirigente.

Altre questioni richiamate dall'ingegner Lanza a nome dell'ILA hanno poi riguardato la necessità di allargamento le competenze degli ispettori del lavoro a tutti i settori, per superare l'attuale divisione dell'attività di vigilanza tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (che

può intervenire solo in edilizia, nelle ferrovie e in altri ambiti limitati) e le aziende sanitarie locali (che hanno una giurisdizione su più settori ma non possono verificare la regolarità dei rapporti di lavoro). È inoltre essenziale, per consentire un'attività di indagine realmente efficace, superare i limitati accessi finora disponibili e garantire agli ispettori del lavoro un accesso completo alle varie banche dati delle ASL, dell'INAIL e dell'INPS, oltre che a quelle fiscali (necessarie per indagini su contratti di collaborazione, lavoro accessorio, ecc.) e a quella SDI (Sistema di indagine) relativa ai precedenti penali (necessaria per poter adottare il provvedimento di sospensione dell'attività, ex articolo 14 del Testo unico, per gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza). Un'altra proposta avanzata è stata quella di istituire una sorta di numero verde per la sicurezza sul lavoro, che raccolga le segnalazioni di irregolarità che necessitino di un immediato accertamento e che si attivi tempestivamente in caso di eventi infortunistici gravi, in modo da consentire la presenza immediata degli ispettori del lavoro.

È stata inoltre sottolineata l'importanza di dotare gli ispettori del lavoro di mezzi adeguati, sia per quanto riguarda gli strumenti informatici che i mezzi di locomozione, considerato che attualmente gli ispettori non dispongono di auto di servizio ma debbono effettuare i controlli con le proprie vetture e a proprie spese. Occorre poi assicurare un flusso informativo completo sulla situazione delle imprese, obbligando le Camere di commercio ad indicare ed aggiornare i recapiti dei legali rappresentanti delle aziende in attività, implementando l'obbligo di notifica *online* dell'apertura del cantiere (con tutte le informazioni sulle ditte operanti nello stesso), e consentendo l'accesso alle banche dati fiscali per verificare l'avvenuto pagamento delle sanzioni comminate per le violazioni antinfortunistiche. Conclusivamente, si è chiesta una valorizzazione del ruolo degli ispettori del lavoro, essendo quelli dotati della migliore qualificazione, sia sotto il profilo tecnico che sotto quello giuridico, per le attività di controllo finalizzate alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

La Commissione ha ringraziato i rappresentanti dell'ILA per il loro contributo, auspicando che l'incontro fosse l'inizio di una più ampia collaborazione sui temi della tutela e prevenzione per la salute e la sicurezza sul lavoro, invito che è stato prontamente recepito dall'associazione. L'audizione è stata infatti di grande interesse per la Commissione, in quanto ha consentito di acquisire l'esperienza e il punto di vista di alcuni dei protagonisti del sistema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro più direttamente impegnati sul campo, confermando anche l'esistenza di molti dei problemi già rilevati dall'inchiesta circa il raccordo tra gli enti competenti statali e regionali.

Conclusivamente, dalle verifiche sulla costruzione dei sistemi regionali di tutela della salute e sicurezza sul lavoro emerge un quadro piuttosto variegato e non del tutto positivo. Rispetto al passato, la situazione è certamente migliorata, tuttavia permangono ancora molte difficoltà nel coordinamento tra i diversi attori del sistema, sia nel rapporto tra gli or-

gani centrali e periferici a livello nazionale, sia in quello tra gli organi periferici di ciascuna Regione. In questo contesto, particolarmente delicata è la situazione dei comitati regionali di coordinamento, che dovrebbero costituire appunto la «cabina di regia» del sistema a livello territoriale e che purtroppo non riescono sempre ad operare in maniera adeguata.

Naturalmente, non si può generalizzare: in molte Regioni i comitati funzionano bene e stanno ottenendo significativi risultati. Il punto più preoccupante però è che su questo, come su altri aspetti, si registrano ancora troppe differenze e asimmetrie tra le varie Regioni, nonostante gli sforzi fatti per superarle. Se ciò dipende in parte dal diverso livello di sviluppo economico-sociale dei vari territori e dalle differenti capacità organizzative delle singole amministrazioni regionali, questa diversificazione non garantisce comunque la necessaria uniformità nell'applicazione delle leggi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che sono spesso soggette a prassi ed interpretazioni divergenti tra una Regione e l'altra. Ciò comporta inoltre il rischio – sia pure solo potenziale – che, a fronte della competenza legislativa concorrente, si possano un giorno determinare pericolose asimmetrie anche sul versante normativo. Sebbene ciò finora non sia accaduto, la possibilità in termini giuridici esiste. Il principio di «cedevolezza» delle norme statali rispetto a quelle regionali negli ambiti di competenza delle Regioni, contenuto nel già citato articolo 1, comma 3, del Testo unico, comporta infatti che se una Regione volesse emanare una normativa in deroga alle previsioni del Testo unico potrebbe farlo, a meno che non vada ad incidere sui livelli essenziali delle prestazioni.

La fissazione da parte dello Stato dei livelli minimi essenziali non è però in grado, di per sé, di assicurare pienamente un'equilibrata produzione normativa a livello locale, la quale potrebbe ben portare ad una competizione al «ribasso» degli *standard* di sicurezza. In effetti, il semplice richiamo al rispetto dei principi fondamentali non offre un'adeguata tutela, atteso che essi, proprio in quanto principi, non possono rappresentare altro che indicazioni di indirizzo, mentre compito precipuo dello Stato deve essere quello di dettare norme immediatamente precettive, anche di dettaglio, superando così l'attuale mero potere d'indirizzo al fine di realizzare uguali livelli di salute e sicurezza sull'intero territorio nazionale, trattandosi di diritti costituzionalmente garantiti per i quali non sono tollerabili – e nemmeno concepibili – differenti livelli di tutela.

Questa esigenza può essere soddisfatta rafforzando in maniera più incisiva il coordinamento a livello centrale, al fine di assicurare un'effettiva uniformità di indirizzo e di azione su tutto il territorio nazionale. Come si è visto, tuttavia, gli istituti previsti a tal fine nell'ordinamento vigente sono risultati finora insufficienti, il che impone un loro deciso ripensamento, nella consapevolezza che proprio nel raccordo e nella sinergia tra il livello di governo centrale e quello periferico si gioca una delle sfide decisive per un'efficace prevenzione e repressione del fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali.

### 2.5. *La proposta della Commissione. L'istituzione dell'Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro*

In vista della scadenza del suo mandato, la Commissione d'inchiesta ha sentito come suo dovere non solo la necessità di segnalare l'esistenza di una serie di difficoltà e di ritardi nel coordinamento e nella cooperazione tra gli organismi statali e periferici del sistema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ma anche l'esigenza di individuare e suggerire, al Governo e al Parlamento, possibili soluzioni. La prima ipotesi presa in considerazione è stata quella di una proposta di modifica dell'articolo 117 della Costituzione per riportare alla competenza esclusiva dello Stato la potestà legislativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Si trattava certamente di una proposta «forte», in quanto incideva direttamente sull'assetto del nostro sistema istituzionale e, come tale, è stata oggetto di un'ampia riflessione all'interno della Commissione.

Con questa proposta di revisione costituzionale non si intendeva tuttavia sottrarre competenze o poteri alle Regioni e alle Province autonome, in nome di una malintesa forma di statalismo o centralismo, bensì piuttosto ripristinare le condizioni per l'esercizio di un effettivo potere di indirizzo e di programmazione nelle politiche a favore della salute e sicurezza sul lavoro, capace di dispiegarsi in maniera univoca su tutto il territorio nazionale, per assicurare uguali livelli di tutela di diritti che – è bene ribadirlo – sono costituzionalmente garantiti. Un potere di questo tipo potrebbe essere esercitato soltanto dallo Stato, ma non andrebbe ad interferire con le altre attribuzioni spettanti alle Regioni in questo settore, considerato tra l'altro che l'azione amministrativa – ossia le concrete competenze operative, volte a tradurre in pratica gli indirizzi politici – dovrebbe necessariamente esplicitarsi a livello locale, come prevede del resto anche l'articolo 118, primo comma, della Costituzione, in applicazione del principio di sussidiarietà.

Questa posizione trova conforto nel confronto con l'assetto normativo di altri Paesi. All'inizio della XVI legislatura, la Commissione d'inchiesta ha svolto un'apposita indagine in tre Paesi dell'Unione europea (Germania, Francia e Regno Unito), dalla quale è risultato<sup>9</sup> che in tutti e tre gli Stati la potestà legislativa in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» è di esclusiva competenza statale, anche in una nazione di marcata impronta federalista come la Germania.

In realtà, sul tema della competenza legislativa si confrontano, legittimamente, due distinte posizioni, fra chi ritiene che essa dovrebbe essere appunto ricondotta in via esclusiva allo Stato, per assicurare una effettiva uniformità di indirizzo, e chi invece sostiene l'opportunità che essa rimanga concorrente fra lo Stato e le Regioni e Province autonome, per garantire una più efficace attuazione in ambito territoriale. Si tratta ovviamente di un tema complesso, che si iscrive nel più generale dibattito sulla

---

<sup>9</sup> Si veda in proposito la prima relazione intermedia della Commissione (*Doc. XXII-bis*, n.1).



ridefinizione dei rapporti e delle competenze tra lo Stato centrale e gli enti locali, intorno al quale esistono opinioni e sensibilità diverse.

Per valutare i vari aspetti della questione, la Commissione ha avviato un ampio confronto al proprio interno, in particolare nella seduta del 9 maggio 2012. Nel corso del dibattito, tutti i commissari intervenuti hanno convenuto sull'esigenza prioritaria di intervenire sulla normativa vigente per assicurare un'applicazione più univoca delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro su tutto il territorio nazionale e quindi una maggiore uniformità delle concrete azioni di prevenzione e di tutela, tenuto conto anche dei risultati dell'inchiesta, che ha dimostrato il rischio di una eccessiva diversificazione e frammentazione a livello locale. Si è quindi osservato che la proposta di una modifica dell'articolo 117 della Costituzione per ricondurre la competenza legislativa allo Stato avrebbe dovuto ricercare la più ampia condivisione possibile, per l'importanza dell'iniziativa e per garantire alla stessa un percorso parlamentare più agevole, considerando da un lato la complessità e la lunghezza della procedura di revisione costituzionale – specie in relazione all'approssimarsi della fine della legislatura –, dall'altro i differenti punti di vista sull'argomento e le inevitabili resistenze.

Per queste ragioni, nell'ambito di un corretto rapporto di collaborazione tra istituzioni dello Stato, la Commissione ha ritenuto opportuno acquisire in merito all'ipotesi di revisione costituzionale dell'articolo 117 anche l'opinione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Su mandato della Commissione, il presidente Tofani ha quindi investito della questione la Conferenza, che l'ha infine esaminata nella riunione del 6 giugno 2012, approvando uno specifico documento di osservazioni<sup>10</sup>. Nel documento, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno espresso contrarietà alla proposta di modifica dell'articolo 117 della Costituzione, richiamando anzitutto i principi e l'organizzazione del sistema istituzionale che la normativa statale ha definito in attuazione della competenza concorrente introdotta dalla riforma costituzionale del 2001, imperniato come si è già visto a livello locale sui comitati regionali di coordinamento di cui all'articolo 7 del Testo unico, e a livello nazionale sul Comitato per l'indirizzo e la valutazione di cui all'articolo 5 e sulla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 8 del medesimo Testo unico.

In tale ambito le Regioni hanno sottolineato come il loro ruolo sia stato di forte impulso all'attività degli organismi nazionali con la redazione di numerosi documenti poi approvati dalla Conferenza Stato-Regioni, sia in seno al Comitato che alla Commissione consultiva<sup>11</sup>. Per quanto riguarda i comitati regionali di coordinamento, il documento delle

<sup>10</sup> Si tratta precisamente del documento n. 12/83/CR8a/C7, intitolato «Osservazioni sulla proposta di modifica dell'art. 117 della Costituzione avanzata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"».

<sup>11</sup> Di tali documenti si è parlato diffusamente nel paragrafo 2.2.

Regioni osserva che il Ministero della salute e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali avrebbero dovuto, attraverso il Comitato di cui all'articolo 5, «stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, definire la programmazione annuale in ordine ai settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività, e i progetti operativi», mentre il Comitato fino ad oggi non ha adottato alcun atto di indirizzo, ad eccezione del Piano nazionale di prevenzione in edilizia e del Piano nazionale di prevenzione in agricoltura. Le Regioni hanno segnalato poi di aver inviato i dati sull'attività di vigilanza e di prevenzione svolta, sia pure in forma aggregata, al Comitato e alla Commissione consultiva, nonché al Ministero della salute, lamentando che la mancata attivazione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione abbia finora impedito la trasmissione in formato elettronico dei dati in questione. Inoltre le Regioni e le Province autonome hanno ribadito di aver previsto, nei Piani regionali di prevenzione, progetti e programmi di intervento sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che sono stati certificati dagli organismi ministeriali nel 2010 e nel 2011 a fronte delle attività già realizzate.

Pertanto, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome non ha ravvisato le complicazioni e le difficoltà di raccordo tra i rappresentanti delle amministrazioni centrali dello Stato, delle Regioni e delle parti sociali segnalate dalla Commissione d'inchiesta, sottolineando che, mentre le Regioni hanno sempre svolto un ruolo attivo nei vari organismi nazionali e nelle iniziative di promozione, come pure nel coordinamento delle attività a livello regionale, tali complicazioni e difficoltà riguardano piuttosto l'azione degli uffici decentrati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che avrebbero ricevuto indicazione di attivare autonomamente campagne di vigilanza sul territorio in edilizia a prescindere dalla programmazione dei comitati regionali di coordinamento.

Ad avviso delle Regioni, inoltre, la riconduzione della materia della tutela e sicurezza sul lavoro tra quelle di esclusiva competenza legislativa statale non sarebbe idonea a risolvere i problemi di coordinamento tra amministrazioni, in quanto le funzioni amministrative, in ossequio al principio di sussidiarietà espresso dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione, dovrebbero comunque rimanere in capo agli enti territoriali più prossimi alla comunità, in modo da assicurare un'azione amministrativa adeguata alla dimensione territoriale regionale e alle esigenze delle comunità locali. Le Regioni osservano altresì che una riconduzione della tutela e della sicurezza e del lavoro alla competenza esclusiva statale porterebbe a creare una irrazionale e pericolosa asimmetria con la più generale tutela della salute, che ricomprende la tutela e la sicurezza e del lavoro e che l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Viceversa, le Regioni e le Province autonome ritengono piuttosto incoerente il permanere in capo all'amministrazione decentrata del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di competenze amministrative in materia di tutela e sicurezza sul lavoro, ravvisando l'opportunità di at-

tribuire ad esse in via esclusiva, modificando l'articolo 13 del Testo unico, la funzione di coordinamento degli interventi di vigilanza, tramite le aziende sanitarie operanti sul territorio, per assicurare un raccordo tra tutte le amministrazioni ed evitare sovrapposizioni di interventi<sup>12</sup>.

Nel documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, infine, le Regioni hanno chiesto che l'INAIL attivi in tempi rapidi il Sistema informativo nazionale per la prevenzione, che si costituisca uno specifico capitolo di spesa a sostegno dell'attività di prevenzione, in sede di ridefinizione del Patto per la salute, e che siano rafforzate le funzioni di programmazione e coordinamento delle attività di vigilanza in seno al Comitato di cui all'articolo 5 del Testo unico e, a livello locale, ai comitati regionali di coordinamento.

Come risulta da questa ampia illustrazione, il sistema delle Regioni e delle Province autonome è dunque fermamente contrario ad una revisione dell'articolo 117 della Costituzione, ritenendo che essa non risolverebbe i problemi indicati dalla Commissione d'inchiesta, che andrebbero invece affrontati con interventi volti a rafforzare il coordinamento e la leale collaborazione tra le amministrazioni centrali e periferiche nelle sedi istituzionali già esistenti. Ciononostante, le Regioni hanno comunque riconosciuto l'esistenza di un problema generale, che è appunto quello di assicurare una più efficace uniformità di indirizzo politico e quindi di azione sia a livello nazionale che territoriale, anche se le valutazioni divergono riguardo alle possibili soluzioni.

Nel prendere atto della posizione del sistema regionale, la Commissione ha avviato lo studio di una soluzione alternativa che, senza incidere sul riparto delle competenze costituzionali in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, possa tuttavia fornire correttivi all'attuale situazione, nella convinzione che occorra comunque prevenire quei rischi di eccessiva dispersione e disomogeneità dell'azione amministrativa che – è bene ripeterlo – sono emersi in modo chiaro durante l'inchiesta, in particolare attraverso la ricognizione diretta svolta in tutte le Regioni d'Italia negli ultimi due anni.

Si è già spiegato che nell'attuale assetto istituzionale il coordinamento a livello centrale delle attività di prevenzione e di vigilanza per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro spetta al Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale dell'attività di vigilanza, previsto dall'articolo 5 del Testo unico. Tuttavia, per le difficoltà già indicate, il Comitato non ha potuto finora svolgere appieno questa funzione, il che costituisce un oggettivo elemento di debolezza del sistema e impone un ripensamento della natura e degli strumenti a disposizione di questo organismo.

Come si è già accennato nel paragrafo 2.3, partendo da tale assunto, dopo un'attenta riflessione la Commissione d'inchiesta ha elaborato una

---

<sup>12</sup> A tal fine, la Regione Veneto ha elaborato una proposta di legge d'iniziativa regionale, ex articolo 121, secondo comma, della Costituzione, già adottata dalla Giunta regionale del Veneto.

proposta, mirante a sopprimere il Comitato e a sostituirlo contestualmente con una nuova «Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro», che ne assumerà le funzioni. L'Agenzia eserciterà tali attribuzioni, e in particolare quella della programmazione e del coordinamento delle attività di prevenzione e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con un rafforzamento dei relativi poteri rispetto all'assetto vigente. I diversi aspetti dell'iniziativa sono stati esaminati in particolare nelle sedute del 14 e del 21 novembre 2012 e hanno condotto alla predisposizione di un testo normativo che, su iniziativa del presidente Tofani e dei componenti della Commissione, è infine confluito nel disegno di legge n. 3587, presentato in Senato il 27 novembre 2012 e intitolato «Istituzione dell'Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro».

La scelta di proporre questa soluzione si rende necessaria proprio alla luce delle considerazioni precedenti: il sistema della prevenzione disegnato dal Testo unico è infatti necessariamente complesso e articolato, coinvolgendo le competenze di una pluralità di soggetti istituzionali e sociali. Serve quindi una modalità di raccordo più forte, che possa fare da sintesi tra le diverse istanze e, contemporaneamente, dare impulso alle varie attività di prevenzione e di contrasto agli infortuni e alle malattie professionali. Al riguardo, la Commissione ha ritenuto che tale compito possa essere meglio assolto da un organismo dedicato, che sia al tempo stesso operativamente snello e dotato di adeguate competenze e risorse.

La formula dell'Agenzia, già prevista e presente nel nostro ordinamento con compiti di supervisione e controllo in vari settori di pubblico interesse (si pensi, solo per fare un esempio, all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie), è apparsa quindi la scelta più idonea a soddisfare queste esigenze. Nel mettere a punto la proposta, la Commissione ha avuto occasione di discuterne informalmente, soprattutto nel corso delle varie missioni svolte sul territorio, sia con esponenti del sistema regionale che con rappresentanti dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali. In particolare, durante il sopralluogo in Emilia-Romagna del settembre 2012, la Commissione ha incontrato il Presidente della Regione Vasco Errani, che è anche Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e che ha manifestato interesse a valutare l'iniziativa e a discuterne nell'ambito della Conferenza.

Al tempo stesso, molti degli spunti e delle indicazioni raccolte nel corso di questi confronti sono poi confluiti nel testo del disegno di legge, che rappresenta quindi il risultato di una sintesi e di una mediazione tra le diverse istanze. Esaminando nel dettaglio il testo, l'articolo 1 stabilisce anzitutto che, d'ora in avanti, tutti i richiami al Comitato di cui all'articolo 5 del Testo unico, contenuti nel medesimo decreto, dovranno essere riferiti all'Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro. Si prevede poi che un rappresentante dell'Agenzia sieda all'interno della Commissione consultiva permanente prevista dall'articolo 6 del Testo unico, in modo da creare una forma di raccordo tra questi due organismi. Infine, modificando l'articolo 12 del Testo unico, si trasferiscono le competenze attualmente esercitate dalla Commissione per gli interpelli all'Agenzia, per

rafforzarne il ruolo di riferimento per la programmazione e il coordinamento delle attività in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

L'articolo 2 del disegno di legge procede poi, con il metodo della novella, alle necessarie modifiche dell'articolo 5 del Testo unico e definisce i compiti e la struttura della nuova Agenzia, che è sottoposta all'indirizzo e alla vigilanza congiunti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della salute e gode di personalità giuridica e di ampia autonomia, secondo il modello generale previsto per le agenzie governative dagli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni con altri organismi già esistenti, si stabilisce che la nuova Agenzia ricalchi sostanzialmente le funzioni e la composizione dell'attuale Comitato, ma con una formula organizzativa più snella ed efficiente e con poteri più ampi ed incisivi. Per quanto riguarda l'assetto organizzativo, organi dell'Agenzia sono il direttore, il comitato direttivo e il collegio dei revisori dei conti, che rimangono in carica tre anni: nella nomina si prevede una stretta collaborazione tra amministrazioni centrali e periferiche, con il concorso decisivo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Il comitato direttivo è l'organo decisionale dell'Agenzia: la sua composizione corrisponde (ad eccezione del direttore che lo presiede) a quella attualmente prevista per il Comitato di cui all'articolo 5 del Testo unico, fatto salvo l'aumento di una unità sia del numero dei rappresentanti del Ministero della salute, sia di quello dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome. In questo modo si intende soddisfare una duplice esigenza: da un lato, assicurare una continuità di funzionamento tra il Comitato e l'Agenzia, per evitare l'interruzione dell'attività amministrativa in corso e la dispersione del patrimonio di competenze e di esperienza maturato in questi anni; dall'altro, rafforzare la presenza del Ministero della salute (che viene equiparata a quella del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e delle Regioni e Province autonome all'interno dell'Agenzia, per dare maggiore sostanza ed efficacia al suo ruolo di organismo di collegamento tra le istituzioni centrali e periferiche competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Per le medesime ragioni, anche le funzioni dell'Agenzia assorbono ed espandono quelle dell'attuale Comitato: da una parte si riconfermano i compiti già attribuiti in materia di programmazione, impulso e verifica delle attività finalizzate alla prevenzione e alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, dall'altra si introducono ulteriori funzioni di carattere complementare, tra le quali si possono citare quelle della Commissione per gli interpellati, il monitoraggio sull'effettivo uso da parte delle ASL del ricavato delle sanzioni per violazioni antinfortunistiche ai fini della prevenzione e la partecipazione alla gestione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP).

Ne deriva dunque un ampio ventaglio di competenze e di poteri, la cui efficacia è rafforzata, anche rispetto all'assetto vigente, soprattutto per quanto concerne gli aspetti del coordinamento tra i diversi soggetti

pubblici e privati coinvolti nel sistema, nell'intento di stimolare il dialogo e la collaborazione tra i vari enti competenti e di garantire linee di azione uniformi su tutto il territorio nazionale. L'Agenzia infatti, oltre ad avere al proprio interno un'ampia rappresentanza sia delle amministrazioni centrali che di quelle periferiche – anche attraverso il costante collegamento con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome –, mantiene un ampio dialogo anche con le categorie sociali e con gli esperti del settore della sicurezza, che formano parte integrante del sistema della prevenzione.

A tal fine, l'articolo 2 stabilisce che, ai fini delle definizioni degli obiettivi di alcune attività di comune interesse, l'Agenzia consulti preventivamente le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro e le associazioni tecnico-scientifiche maggiormente rappresentative a livello nazionale. Inoltre, l'Agenzia effettua una verifica almeno semestrale sui risultati raggiunti e può, nell'espletamento delle sue funzioni, acquisire informazioni e documenti da tutti i soggetti competenti. Per ovvie ragioni, una particolare attenzione è riservata ai comitati regionali di coordinamento: l'Agenzia effettua un monitoraggio costante sul loro funzionamento e riferisce ai Ministri vigilanti il verificarsi di una delle disfunzioni o inadempienze previste dall'articolo 4, comma 1, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2007, affinché gli stessi Ministri possano valutare i necessari provvedimenti, anche ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo stabiliti dai commi 2 e 3 del medesimo articolo 4. In tal modo, senza ledere l'autonomia dei comitati di coordinamento regionali, si intende assicurare un maggiore presidio sul loro corretto funzionamento e dare maggiore efficacia all'esercizio dei compiti di vigilanza e di intervento già previsti a legislazione vigente in capo ai Ministri del lavoro e della salute. Infine, l'Agenzia trasmette ai Ministeri vigilanti una relazione semestrale sull'attività svolta, contenente un'analisi dettagliata dei problemi della salute e della sicurezza sul lavoro e dei risultati ottenuti da ciascuno dei soggetti competenti sulla base dei programmi e degli obiettivi loro assegnati, nonché proposte per un miglioramento delle azioni di prevenzione e di contrasto agli infortuni e alle malattie professionali.

Al fine di assicurare che le verifiche e le proposte dell'Agenzia abbiano un adeguato seguito normativo e amministrativo, l'articolo 2 stabilisce poi che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero della salute, sentita la Conferenza Stato-Regioni, debbano tenere conto delle indicazioni fornite dall'Agenzia medesima ed elaborare le iniziative necessarie al raggiungimento degli obiettivi e dei programmi, provvedendo altresì a inviare al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Parlamento un rapporto informativo annuale sull'attività svolta dall'Agenzia. A tal fine si promuove inoltre un'iniziativa pubblica di presentazione dell'attività dell'Agenzia, da tenersi annualmente, possibilmente in occasione della Settimana per la sicurezza e la salute sul lavoro dell'Unione europea. In questo modo, si vuole creare un ulteriore momento di sensibilizzazione e di diffusione della cultura della sicurezza sul lavoro tra la società civile.

Infine, l'articolo 2 rinvia ad un apposito regolamento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute la definizione delle modalità di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia. Tale norma è richiamata dal successivo articolo 3 del disegno di legge, che detta i principi di organizzazione e funzionamento ai quali dovrà attenersi il regolamento, ferme restando le disposizioni di carattere generale previste per le agenzie governative dai già citati articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

La norma è studiata in modo da minimizzare i costi di funzionamento dell'Agenzia e da utilizzare risorse già esistenti a legislazione vigente. Così le risorse organiche e strumentali sono trasferite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero della salute, dall'INAIL e dalle Regioni e Province autonome. In particolare, i componenti del comitato direttivo (ad eccezione del direttore che è assunto con un contratto *ad hoc*) sono collocati in posizione di comando dalle rispettive amministrazioni, a carico delle quali rimangono tutti gli oneri dei trattamenti economici, a livelli invariati. Sono altresì comandate dalle stesse amministrazioni e con i medesimi criteri di invarianza finanziaria tutte le unità di personale dell'Agenzia, potendo ricorrere anche a quelle già addette alla segreteria del Comitato *ex* articolo 5 del Testo unico.

Sulla base di questa formula, l'articolo 4 del disegno di legge quantifica la copertura finanziaria delle spese di funzionamento in 500.000 euro annui - somma nella quale sono ricompresi i compensi del direttore e dei revisori dei conti -, escludendo nel contempo ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, dovendo le amministrazioni competenti svolgere le attività loro affidate con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Si è ritenuto utile illustrare in dettaglio il contenuto del disegno di legge non solo per chiarire le caratteristiche che dovrebbe assumere la nuova Agenzia, ma anche per ribadire come il provvedimento non intenda «stravolgere» il sistema attuale, ma solo garantirne un miglior funzionamento attraverso una razionalizzazione ed un'armonizzazione delle competenze esistenti. Queste ultime infatti restano essenzialmente in capo agli stessi soggetti statali o regionali, tuttavia si spera che potranno essere esercitate in maniera più coordinata ed efficace, evitando le duplicazioni e sovrapposizioni più volte richiamate in queste pagine.

Naturalmente, essendo stato il disegno di legge presentato nella parte finale della legislatura, era chiaro che i tempi a disposizione sarebbero stati troppo brevi per consentirne un adeguato *iter* parlamentare. Ciononostante, la Commissione d'inchiesta ha ritenuto opportuno e doveroso dare corso a questa iniziativa legislativa per assolvere fino in fondo al proprio mandato istituzionale, segnalando al Parlamento e al Governo non solo l'esistenza di una serie di problemi, ma anche e soprattutto una possibile via per risolverli. L'auspicio è che questa iniziativa possa trovare il sostegno convinto di tutte le istituzioni e le forze politiche e sociali del Paese, per giungere ad una sua rapida attuazione nella prossima legislatura, e contribuire così in questo modo ad una più efficace azione di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali.

## 2.6. *Il quadro statistico degli infortuni e delle malattie professionali*

A conclusione di questa seconda sezione, appare opportuno offrire una panoramica sull'andamento degli infortuni e delle malattie professionali nel corso dell'ultimo anno, utilizzando i dati ufficiali contenuti nel Rapporto annuale INAIL 2011 presentato il 10 luglio 2012. Contemporaneamente, si daranno anche alcune indicazioni di massima sull'andamento dei primi nove mesi del 2011, sulla base dei dati provvisori diffusi dall'INAIL in data 27 novembre 2012. È bene avvisare che, mentre i dati per il 2011 sono *consolidati e definitivi* e possono quindi consentire una serie di valutazioni più precise, quelli per il 2012 sono, oltre che riferiti solo a una parte dell'anno, ancora *provvisori* e suscettibili di successivi controlli e revisioni, fino al consolidamento che avverrà, per l'intero 2012, a metà dell'anno successivo. Essi, di conseguenza, devono essere considerati con cautela, ai fini delle valutazioni sull'andamento del fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali nell'ultimo anno.

### 2.6.1. *I dati definitivi del 2011*

In base ai dati dell'INAIL, nel 2011 è proseguito l'andamento decrescente degli infortuni sul lavoro che è in atto nel nostro Paese dalla fine degli anni Sessanta. Tra il 2010 e il 2011, infatti, per gli infortuni in generale si è passati da 776.099 a 725.174 casi, con un calo del 6,6 per cento, mentre per gli infortuni mortali si è scesi da 973 a 920 casi, pari ad una diminuzione del 5,4 per cento. Anche i dati provvisori sui primi nove mesi del 2012, di cui si parlerà nel successivo paragrafo, sembrano confermare questo *trend* decrescente: tuttavia sia il numero degli incidenti che dei casi mortali è ancora molto alto e decisamente inaccettabile per un Paese sviluppato come l'Italia, imponendo un maggiore impegno per la prevenzione ed il contrasto di questo fenomeno.

Prima di analizzare in dettaglio questi dati, è necessaria una breve premessa di carattere metodologico. Le statistiche dell'INAIL sono le più ampie e complete disponibili in Italia sul fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali: l'INAIL è infatti membro del Sistema statistico nazionale (SISTAN), ossia della rete di soggetti pubblici e privati che forniscono le statistiche ufficiali del nostro Paese. Ciononostante, l'INAIL non registra gli infortuni e le malattie professionali di tutti i lavoratori, ma solo di quelli iscritti presso di sé per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni; si tratta della stragrande maggioranza dei lavoratori italiani, afferenti alle gestioni assicurative dei seguenti comparti: industria e servizi, agricoltura, dipendenti conto Stato e settore navigazione marittima (tale gestione è stata trasferita all'INAIL dal preesistente IPSEMA, soppresso dal 31 maggio 2010).

Viceversa, nelle categorie assicurate dall'Istituto a norma di legge non rientrano, principalmente:

- Forze armate e di polizia (sono assicurati invece i Vigili urbani)



- Corpo nazionale dei Vigili del fuoco
- personale di volo (sussiste invece l'obbligo per il personale che oltre al rischio di volo sia esposto a rischi derivanti da lavori svolti a terra complementari e sussidiari a quelli della navigazione aerea, ad esempio i piloti di eliambulanze)
- liberi professionisti operanti individualmente, consulenti del lavoro, periti industriali
- commercianti titolari di impresa individuale
- giornalisti
- dirigenti e impiegati dell'agricoltura (assicurati presso l'ENPAIA)
- agricoltori che svolgono l'attività a livello hobbistico
- amministratori locali
- infermiere volontarie della Croce Rossa Italiana
- sportivi dilettanti
- allievi delle autoscuole
- volontari della protezione civile.

Con riferimento ai lavoratori del settore agricolo, come indicato questi sono assicurati presso l'ENPAIA (Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura): tuttavia le denunce di infortunio o di malattia riguardanti questi soggetti sono sempre comunicate, tramite l'INPS, anche all'INAIL. Questa è la ragione per la quale le statistiche dell'INAIL includono anche gli infortuni e le malattie professionali del settore agricolo. Per quanto riguarda invece gli altri lavoratori non iscritti all'INAIL, i loro infortuni e le loro malattie professionali non sono conteggiati nelle statistiche dell'Istituto.

Su questi temi è aperto da tempo un vasto dibattito, circa l'opportunità o meno di estendere a tutti i lavoratori l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie e di accentrarne la gestione presso l'INAIL, ma si tratta di discorsi complessi e che esulano dalle finalità dell'inchiesta. L'aspetto che preme sottolineare in questa sede è la necessità di leggere i dati dell'INAIL con la dovuta attenzione, conoscendo esattamente l'universo statistico al quale fanno riferimento, ai fini di una valutazione più corretta dei fenomeni.

Un altro fattore che incide sulle statistiche degli infortuni sul lavoro è il fatto che queste non comprendono naturalmente quelli occorsi ai cosiddetti lavoratori «in nero», dei quali l'INAIL non viene a conoscenza. Nella maggior parte di questi casi, infatti, a parte quelli più gravi o mortali, la mancata notifica è quasi scontata a causa dell'irregolarità del rapporto di lavoro, anche se (è bene ricordarlo) l'INAIL garantisce comunque le sue prestazioni anche ai lavoratori «in nero», in base al principio della cosiddetta «automaticità delle prestazioni».

Come si è già accennato nel paragrafo 2.2, le stime elaborate e diffuse dall'ISTAT per il 2010 quantificano in quasi 3 milioni le unità di lavoro «in nero». Partendo da tali dati e utilizzando opportuni fattori correttivi, l'INAIL stima periodicamente gli infortuni che hanno interessato i la-

voratori irregolari, che per il 2010 sono stati quantificati in circa 164.000, per lo più con un livello di gravità medio-lieve, confermando una sostanziale stabilità rispetto alla stima dell'anno precedente (circa 165.000 casi) e una sensibile riduzione rispetto a quella del 2006 (circa 175.000 casi).

Nella valutazione dei dati sugli infortuni, occorre poi tenere conto che negli ultimi anni il *trend* decrescente è stato certamente influenzato, in una certa misura, dalla crisi economica che ha colpito il Paese dal 2009 in poi, con pesanti riflessi sul piano produttivo e occupazionale. Nel 2011, però, a differenza dei due anni precedenti in cui l'ISTAT aveva rilevato un calo nel numero degli occupati rispettivamente dell'1,6 per cento nel 2009 e dello 0,7 per cento nel 2010, si registra un lieve aumento dell'occupazione (+0,4 per cento) e una sostanziale stabilità (+0,1 per cento) del dato delle unità di lavoro anno equivalente (ULA)<sup>13</sup> diminuite anch'esse rispettivamente del 2,9 per cento e dello 0,9 per cento nel 2009 e nel 2010. Di conseguenza, si può stimare che, a livello medio generale, nel 2011 la riduzione degli infortuni in termini reali – al netto quindi della perdita di lavoro – sia pari a circa il 5 per cento per gli infortuni nel complesso e a circa il 4 per cento per quelli mortali.

Da una prima analisi sembrerebbe, quindi, che il calo infortunistico registrato nel 2011 risenta molto poco della dinamica occupazionale, così come è avvenuto nel biennio 2009-2010. In realtà però, la situazione è più complessa, in quanto esiste una notevole variabilità all'interno delle varie componenti del mondo del lavoro. In primo luogo, l'incremento dello 0,4 per cento del totale degli occupati rilevato nel 2011 è influenzato esclusivamente dalla componente femminile (+1,2 per cento, pari ad oltre 110.000 occupate in più), mentre quella maschile, com'è noto occupata in lavorazioni più pericolose e a rischio di infortunio, segna un valore negativo dello 0,1 per cento (15.000 unità in meno).

Esistono poi forti differenze tra i vari comparti produttivi, alcuni dei quali sono stati colpiti pesantemente dalla crisi. Ad esempio, l'agricoltura ha registrato nel 2011 rispetto al 2010 una contrazione occupazionale dell'1,9 per cento (oltre 16.000 lavoratori in meno) e le costruzioni addirittura un calo del 5,3 per cento (-6,3 per cento se riferito alla sola componente maschile con 116.000 occupati in meno), dove peraltro l'ISTAT ha rilevato un aumento del ricorso alla CIG (cassa integrazione guadagni). Anche nel ramo dei servizi, se nel complesso gli occupati crescono dell'1 per cento, viceversa al suo interno ad esempio il commercio segna -1,5 per cento (52.000 occupati in meno) e i servizi alle imprese -0,3 per cento (pari a 7.500 addetti in meno). Conclusioni analoghe si ricavano anche dalle ULA, che nel 2011 segnano riduzioni in agricoltura (-2,8 per cento)

---

<sup>13</sup> L'unità di lavoro anno (ULA) rappresenta la quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno, oppure la quantità di lavoro equivalente prestata da lavoratori a tempo parziale o da quelli che svolgono un doppio lavoro. Si tratta quindi di una grandezza convenzionale che non si riferisce alla singola persona fisica, ma ad una quantità *standard* di lavoro a tempo pieno definita in base ai contratti collettivi.

e nelle costruzioni (-3,1 per cento). Anche i lavoratori autonomi calano nel complesso di 36.000 occupati (-0,6 per cento).

C'è poi un altro aspetto di cui occorre tenere conto. Il dato sull'occupazione elaborato dall'ISTAT riguarda gli occupati nel complesso, ossia le persone che prestano la propria attività lavorativa e che, anche se temporaneamente non al lavoro, mantengono un legame formale con la loro posizione lavorativa, come i lavoratori in «cassa integrazione guadagni» (CIG). Per la definizione stessa di occupati, quindi, il loro numero non diminuisce per prestazioni lavorative a tempo ridotto. Poiché dunque il numero sugli occupati include anche lavoratori temporaneamente assenti dal lavoro, esso potrebbe non fornire un'indicazione chiara dell'eventuale effetto che la dinamica occupazionale ha sugli infortuni sul lavoro. Di conseguenza, al fine di poter valutare in maniera più corretta se e in che misura l'andamento dell'occupazione possa aver influito sulla riduzione degli incidenti sul lavoro nell'ultimo anno, come per la precedente relazione annuale la Commissione ha chiesto uno specifico approfondimento all'INAIL, con particolare riguardo ai dati sul numero delle ore effettivamente lavorate, che consentono di avere una visione più chiara del fenomeno.

Con la consueta puntualità, l'INAIL ha quindi fornito tale analisi che, confrontando in particolare i dati sulle ore effettivamente lavorate con quelle della cassa integrazione, fa riferimento in maniera specifica ai lavoratori dipendenti (esclusi i dirigenti) delle imprese con almeno 10 addetti dell'industria e servizi, che sono appunto quelle per le quali è possibile il ricorso alla cassa integrazione: si tratta di aziende che occupano circa il 50 per cento degli addetti complessivi (9,4 milioni su 17,6 milioni).

L'analisi mostra che, in base ai dati ISTAT, nell'anno 2011 il monte ore lavorate per i lavoratori dipendenti citati è diminuito dello 0,3 per cento rispetto al 2010. Tale diminuzione è da attribuire interamente al settore dei servizi, dove si è registrata una riduzione pari allo 0,8 per cento, laddove l'industria ha avuto un lieve aumento pari allo 0,4 per cento (0,1 per le costruzioni). Al riguardo occorre ricordare che nel 2010 rispetto al 2009 vi era invece un forte decremento (-2,5 per cento per l'industria e -2,6 per cento per le costruzioni). L'ISTAT fornisce anche i dati relativi alle ore di cassa integrazione guadagni (CIG) concesse, sempre per le imprese con almeno 10 dipendenti: il numero di ore di CIG per mille ore lavorate è sceso da 33,08 nel 2010 a 28,75 nel 2011 (-13,1 per cento). Infine, secondo l'INPS il «tiraggio» (ossia il rapporto tra ore di CIG effettivamente utilizzate e ore autorizzate) è passato dal 51,8 per cento nel 2010 al 54,0 per cento nel 2011.

Da questi dati – sia pure circoscritti alle grandi imprese – si ricava quindi che nelle imprese interessate si è lavorato di meno in termini di tempo effettivo. Cassa integrazione, contenimento degli straordinari, ore di sciopero, mancata crescita della produzione industriale hanno di fatto contribuito alla riduzione dell'effettiva esposizione al rischio in termini di durata o di presenza fisica sul luogo di lavoro, determinando anche una riduzione dell'incidentalità (in particolare durante l'ultimo trimestre del 2011). Anche per questo motivo, dunque, i dati del calo degli infortuni

– che restano comunque positivi – devono essere valutati con una certa cautela.

Fatte pertanto queste doverose precisazioni per inquadrare in maniera più corretta il fenomeno degli infortuni sul lavoro, si può passare ad una lettura disaggregata dei dati. Come è noto, la distinzione più importante è quella tra infortuni *in itinere* (quelli occorsi nel tragitto casa-lavoro-casa) ed infortuni in occasione di lavoro (quelli occorsi durante l'attività lavorativa vera e propria).

Rispetto al calo complessivo del 6,6 per cento registrato tra il 2010 e il 2011, la diminuzione più sensibile ha riguardato gli infortuni *in itinere*, passati da 88.129 a 81.861 (-7,1 per cento), mentre gli infortuni in occasione di lavoro sono diminuiti da 687.970 a 643.313 (-6,5 per cento). Gli infortuni avvenuti in occasione di lavoro rappresentano però circa il 90 per cento del complesso delle denunce: tra di essi sono da citare quelli occorsi ai lavoratori che operano sulla strada (autotrasportatori di merci e persone, portalettere, rappresentanti di commercio, addetti alla manutenzione stradale, ecc.), che nel 2011 sono scesi dell'8,4 per cento rispetto all'anno precedente (da 54.601 a 50.028 casi). Più forte, invece, la differenza tra le due modalità di evento per i casi mortali: il calo del 5,4 per cento dipende esclusivamente dagli infortuni in occasione di lavoro (-8,6 per cento), che scendono da 744 a 680 casi, mentre gli infortuni mortali *in itinere* hanno registrato purtroppo un sensibile aumento in termini percentuali (+4,8 per cento) corrispondente a 11 morti in più nel 2011 rispetto al 2010.

In un'ottica di genere, nel 2011 il calo degli infortuni in generale ha riguardato sia i lavoratori (-7,0 per cento) che le lavoratrici (-5,6 per cento). Il calo degli infortuni mortali (- 5,4 per cento) è invece dovuto esclusivamente ai lavoratori uomini (-7,3 per cento rispetto al 2010), mentre per le donne si è registrato un sensibile aumento dei decessi (+15,4 per cento), passando dai 78 casi del 2010 ai 90 del 2011. È interessante osservare che tale aumento riguarda prevalentemente i casi *in itinere* ai quali va ricondotta più della metà dei decessi femminili. Considerando che, secondo i dati ISTAT, le donne rappresentano circa il 40 per cento degli occupati, che la quota di infortuni femminili è del 32 per cento rispetto al totale e quasi del 10 per cento per i casi mortali, l'incidenza del rischio nel lavoro femminile risulta mediamente più bassa. Ciò si deve soprattutto al fatto che le donne sono occupate prevalentemente nei servizi e in settori a bassa pericolosità e, se impegnate in comparti più rischiosi come quello delle costruzioni, dei trasporti e dell'industria pesante, svolgono comunque mansioni di tipo impiegatizio o dirigenziale.

Dal punto di vista dell'età degli infortunati, nel 2011 la fascia 35-49 anni risulta la più colpita in valore assoluto con il 44 per cento di tutti gli infortuni. La riduzione degli infortuni rispetto al 2010 ha comunque riguardato tutte le classi di età, in particolare quella sotto i 35 anni (-23,2 per cento), a fronte di un calo degli occupati (-3,2 per cento). A seguire la fascia di età degli ultra 65enni (-8,3 per cento) e quella dei

35-49 anni (-6,2 per cento), mentre si rileva un discreto aumento per la classe 50-64 anni (+6,7%).

Relativamente ai settori di attività, nel 2011 la diminuzione degli infortuni sul lavoro, rispetto all'anno precedente, ha interessato tutti i settori: industria (-8,2 per cento), agricoltura (-6,5 per cento) e attività dei servizi (-5,5 per cento). Al riguardo, occorre ricordare che per lo stesso periodo l'ISTAT ha rilevato una diminuzione degli occupati nell'industria dello 0,6 per cento e nell'agricoltura dell'1,9 per cento e, viceversa, una leggera ripresa nei servizi (+1 per cento).

Più in dettaglio, nel comparto industriale la riduzione più significativa degli infortuni si è avuta nell'edilizia (-14,7 per cento) a fronte di un calo occupazionale del 5,3 per cento, seguita da importanti settori quali la meccanica (-6,7 per cento) e la metallurgia (-6,6 per cento), caratterizzate da riduzioni inferiori ma ugualmente sensibili. Per quanto riguarda i servizi la diminuzione degli infortuni si concentra principalmente in alcuni settori di maggiori dimensioni: trasporti (-11,3 per cento), servizi alle imprese e attività immobiliari (-9,7 per cento), commercio (-9,6 per cento). Anche per il settore del personale addetto ai servizi domestici si segnala un calo contenuto del 3,4 per cento.

Per quanto riguarda gli infortuni mortali, nel 2011 rispetto all'anno precedente si rileva una diminuzione sensibile nei servizi (-9,4 per cento) e nell'industria (-3,7 per cento), mentre l'agricoltura registra purtroppo un aumento del 2,7 per cento. Tra i settori più importanti, una riduzione molto elevata si è verificata nei trasporti (-30,7 per cento), nei servizi alle imprese e attività immobiliari (-26,2 per cento) e nelle costruzioni (-10,6 per cento). Per converso, aumenti rilevanti dei decessi per infortuni si sono invece avuti nella meccanica (+27,3 per cento) e nella metallurgia (+19,0 per cento).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale del fenomeno infortunistico, la riduzione registrata a livello nazionale (-6,6 per cento tra il 2010 e il 2011) ha interessato tutte le aree del Paese, in maniera crescente dal Nord al Sud (dal -6,1 per cento del Nord-Ovest al -8,1 per cento del Mezzogiorno, passando per il -6,2 per cento del Nord-Est e il -6,4 per cento del Centro), quest'ultimo in presenza di un calo occupazionale dello 0,1 per cento. Considerando le varie Regioni, praticamente quasi tutte vedono contrarsi il numero degli infortuni con risultati più significativi in Molise (-12,5 per cento), Campania (-11,1 per cento), Umbria (-10,4 per cento) e Basilicata (-10,2 per cento). Nel Nord continua a concentrarsi oltre il 60 per cento degli infortuni, essendo d'altra parte il territorio che assorbe la maggior parte dell'occupazione (52 per cento del totale nel 2011). Le Regioni con maggior numero di denunce di infortunio si confermano Lombardia (127.007 casi), Emilia-Romagna (99.713) e Veneto (81.217): tre regioni che concentrano da sole il 42 per cento dell'intero fenomeno. Per quanto riguarda i casi mortali, la diminuzione del 5,4 per cento registrata a livello nazionale fra il 2010 e il 2011 si presenta in maniera molto più accentuata nel Mezzogiorno (-14,9 per cento, 48 vittime in meno) e più contenuta nel Nord-Ovest (-2,2 per cento) e nel Cen-

tro (-0,5 per cento), mentre il Nord-Est è praticamente stazionario (+0,4 per cento, 1 vittima in più).

Per quanto riguarda i lavoratori stranieri<sup>14</sup>, occorre preliminarmente evidenziare che nel 2011 quelli assicurati all'INAIL sono stati circa 3 milioni, l'1,3 per cento in più dell'anno precedente e ben il 17,8 per cento in più del 2007. Questa importante crescita registrata in un periodo di grande crisi per il mercato del lavoro (in Italia negli ultimi cinque anni si è perso un milione di posti di lavoro tra gli italiani) è dovuta non solo a un numero maggiore di assunzioni, ma soprattutto alla regolarizzazione dei contratti di badanti e colf. Le lavoratrici straniere sono, infatti, aumentate del 30 per cento circa dal 2007 ad oggi, contro il 9,4 per cento degli uomini.

Nel 2011 gli infortuni nel complesso occorsi a lavoratori stranieri sono stati 119.396 contro i 115.661 del 2010, con una riduzione del 3,1 per cento. Anche i decessi mostrano un *trend* decrescente, con una lieve flessione rispetto al 2010 (138 casi contro 141). Gli infortuni degli stranieri rappresentano il 15,9 per cento degli infortuni complessivi e il 15 per cento di quelli mortali; con riferimento ai soli extracomunitari, le percentuali sono rispettivamente dell'11,7 e dell'8,8 per cento.

Per quanto riguarda i settori, la diminuzione più marcata si è rilevata nell'industria e servizi (-3,2 per cento rispetto all'anno precedente), seguita dall'agricoltura (-0,9 per cento) e dalla gestione dei dipendenti conto Stato (-1,1 per cento). Si è quindi avuta un'inversione di tendenza rispetto al 2010 quando sia nell'industria e servizi che in agricoltura si era verificato un aumento del fenomeno, controbilanciato dalla diminuzione registrata tra i dipendenti del conto Stato.

In generale il 94,3 per cento degli infortuni degli stranieri si concentra nell'industria e servizi, il 5 per cento in agricoltura e lo 0,7 per cento tra i dipendenti conto Stato. Il settore più colpito è quello delle costruzioni, che con poco più di 13.200 infortuni copre l'11,5 per cento del complesso delle denunce. A seguire, l'industria dei metalli (7,8 per cento) e i servizi alle imprese (7,6 per cento) che includono anche le attività di pulizia. Per quanto riguarda i casi mortali, il numero maggiore (28 decessi, anche se in diminuzione rispetto al 2010) si riscontra ancora una volta nel settore delle costruzioni, a causa dell'alta rischiosità; numeri elevati si hanno anche nei trasporti e in agricoltura (rispettivamente 15 e 14 morti).

L'incidenza infortunistica, espressa dal rapporto tra infortuni denunciati e lavoratori assicurati all'INAIL, risulta più elevata per gli stranieri rispetto a quella degli italiani, rispettivamente 38,4 casi denunciati ogni 1.000 occupati contro i 35,8. Queste incidenze evidenziano un calo rispetto ai dati del 2010 dovuto essenzialmente alla diminuzione degli infortuni denunciati. Queste differenze sono determinate senz'altro anche dall'occupazione prevalente degli immigrati in settori particolarmente ri-

---

<sup>14</sup> Secondo i dati INAIL più recenti, al 1° gennaio 2011 risiedevano in Italia 4.570.317 stranieri, 335.000 in più rispetto all'anno precedente (+7,9 per cento), per una quota pari al 7,5 per cento della popolazione totale.

schiosi nei quali l'attività manuale è prevalente (edilizia, industria pesante, agricoltura), i turni di lavoro sono più lunghi e spesso la formazione professionale non è adeguata.

Per quanto riguarda la suddivisione per genere, tra gli stranieri gli infortuni colpiscono il sesso maschile in modo nettamente prevalente rispetto a quello femminile. Infatti la quota raggiunge il 74 per cento delle denunce e l'89 per cento dei casi mortali (per il complesso dei lavoratori le percentuali sono rispettivamente pari al 68 per cento e 90 per cento).

La distribuzione degli infortuni sul lavoro per età degli immigrati rispecchia in sostanza quella degli assicurati; si tratta prevalentemente di giovani: il 42 per cento circa ha meno di 35 anni e l'88 per cento ne ha meno di 50. Invece, rispetto a tutti i lavoratori, le percentuali sono più basse e pari rispettivamente al 31 per cento e al 75 per cento. Appena pari allo 0,2 per cento la quota di infortuni da attribuire agli ultrasessantacinquenni stranieri, contro l'1,6 per cento riferito al complesso degli infortunati.

Romania, Marocco e Albania nell'ordine sono le comunità che ogni anno denunciano il maggior numero di infortuni sul lavoro totalizzandone oltre il 40 per cento. Se si considerano, poi, i casi mortali la percentuale sale al 51,5 per cento, riattestandosi ai valori del 2009, quando superava il 50 per cento.

A livello territoriale, il 42,3 per cento degli infortuni a lavoratori stranieri avviene nel Nord-Est e ben il 75 per cento al Nord. Nel Mezzogiorno si registrano il 7,1 per cento delle denunce in complesso e il 14,5 per cento degli eventi mortali. Per quanto riguarda le regioni, gli infortuni si concentrano ovviamente in quelle a maggior densità occupazionale: si tratta di Lombardia (24.981 denunce nel 2011, pari al 21,6 per cento del complesso), Emilia-Romagna (22.404) e Veneto (17.157) che insieme totalizzano il 55,8 per cento delle denunce e il 44,9 per cento dei decessi. Per i casi mortali, però, nel 2011 emerge il Lazio con ben 19 morti.

Per quanto riguarda le malattie professionali, anche nel 2011 si è avuto un aumento rilevante: le denunce sono passate dalle 42.465 del 2010 a 46.558, 4.000 in più in un anno (+9,6 per cento), oltre 17.000 in più rispetto al 2007, mostrando però almeno un certo rallentamento in confronto al 2010, quando erano cresciute del 21,7 per cento rispetto all'anno prima.

La crescita del fenomeno, osservata già da alcuni anni, si è fatta sostenuta nell'ultimo triennio, ma si tratta in realtà di un fatto positivo, legato in gran parte alle azioni di sensibilizzazione e alle novità legislative introdotte in materia proprio negli anni più recenti.

Da sempre l'INAIL, le parti sociali e i medici del lavoro consideravano quello delle malattie professionali un fenomeno sottostimato, una parte rilevante del quale non riusciva a emergere, dando luogo alle cosiddette malattie «nascoste» o «perdute». Ciò per una serie di motivi, tra cui i lunghi periodi di latenza di molte patologie, le difficoltà nell'individua-

zione e nell'accertamento del nesso causale ma, soprattutto, un significativo fenomeno di «sotto denuncia» da parte degli interessati.

Il notevole aumento degli ultimi anni si può quindi ricondurre senz'altro ad una più matura consapevolezza raggiunta da lavoratori e datori di lavoro. A ciò hanno senz'altro concorso in maniera decisiva l'intensificazione delle attività di informazione/formazione e di prevenzione, svolte anche da parte dell'INAIL, e gli approfondimenti divulgativi attraverso diversi canali informativi, oltre alla sensibilizzazione dei datori di lavoro, dei lavoratori, dei medici di famiglia e dei patronati.

Un altro aspetto che ha favorito l'incremento delle denunce è stata l'entrata in vigore delle nuove «tabelle» delle malattie professionali. Alcune malattie prima erano «non tabellate», cioè non erano riconosciute direttamente e richiedevano l'onere della prova al lavoratore che doveva dimostrare, con indagini ambientali, l'effettivo livello di nocività del luogo di lavoro. L'aggiornamento dell'elenco delle tecnopatie con il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 9 aprile 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 169 del 21 luglio 2008, ha invece introdotto la presunzione legale d'origine per molte patologie, tra le quali quelle «causate da vibrazioni meccaniche trasmesse al sistema mano-braccio», «da sovraccarico biomeccanico dell'arto superiore e del ginocchio» e le «ernie discali lombari»; sono state poi, tra l'altro, ampliate le lavorazioni che espongono il lavoratore al rischio di ipoacusia.

Infine, le tabelle ora precisano la patologia (superando la definizione generica «malattia da ...») e costituiscono quindi una vera e propria guida operativa per il medico in materia di malattie lavoro-correlate, favorendo l'emersione di una serie di patologie meno note o sottovalutate in passato. Un effetto collaterale di questo maggior livello di dettaglio è stato, in alcuni casi, la denuncia di più malattie per lo stesso lavoratore (denunce plurime) e relative alla sua mansione (ad esempio per le malattie al sistema mano-braccio da vibrazioni meccaniche ci si può attendere da una a sei denunce per lo stesso rischio) con un certo effetto «moltiplicatore» sul numero complessivo di denunce.

L'incremento delle denunce di malattia professionale ha riguardato tutte le gestioni, in particolare l'agricoltura. Più precisamente, delle 46.558 denunce del 2011, l'industria e servizi ne hanno registrato 38.101, con un aumento del 6,9 per cento rispetto al 2010 (quasi 2.500 in più) e del 41,7 per cento rispetto al 2007 (erano 26.888). In agricoltura si sono avute 7.971 denunce, +24,8 per cento rispetto al 2010 (quasi 1.600 in più), addirittura +383,1 per cento rispetto al 2007 (erano 1.650). Per i dipendenti del conto Stato sono stati denunciati 486 casi, ossia +14,4 per cento rispetto al 2010 (61 in più), +23,0 per cento rispetto al 2007 (395 casi).

Anche nel 2011 le malattie osteo-articolari e muscolo-tendinee, dovute prevalentemente a sovraccarico bio-meccanico e movimenti ripetuti, sono state le tecnopatie più diffuse. Con quasi 31.000 denunce per il complesso delle gestioni, sono ormai da molti anni la patologia più frequente e di fatto l'unica vera causa del *boom* di denunce. La loro incidenza sul to-



tale è sistematicamente cresciuta passando, anno dopo anno, dal 40 per cento del 2007 al 66 per cento del 2011. Si tratta soprattutto di affezioni dei dischi intervertebrali (oltre 11.000 denunce nel 2011) e tendiniti (più di 10.000): più che triplicate le prime e più che raddoppiate le seconde nei cinque anni di osservazione. Anche per queste malattie l'aumento è stato certamente influenzato dall'introduzione della presunzione legale di origine operata con il citato decreto ministeriale 9 aprile 2008 che ha incentivato il ricorso alla denuncia. Tra le altre malattie professionali sono poi da segnalare le ipoacusie da rumore (5.600 casi, fortunatamente in regresso rispetto al 2010), quelle respiratorie (quasi 3.500 denunce, in lieve aumento dal 2009) e le malattie cutanee (circa 600 casi, in costante diminuzione da vari anni).

Un discorso a parte occorre poi fare per le malattie da amianto: vengono denunciati all'INAIL, ogni anno, più di 2.000 casi di malattia, tra asbestosi (quasi 600 l'anno), placche pleuriche (7-800 l'anno) e neoplasie letali, mesoteliomi pleurici e carcinomi polmonari in particolare, ammontanti a circa 1.000 denunce l'anno. A causa soprattutto dei lunghi periodi di latenza (pari anche, come nel caso del mesotelioma, a 40 anni con un picco di manifestazione stimato dagli esperti intorno al 2025), il *trend* osservato per queste patologie è in crescita negli ultimi anni. Tuttavia il 2011 ha fatto registrare una certa contrazione rispetto al 2010 (rispettivamente 2.250 e 2.294 denunce), attestandosi comunque su livelli superiori agli anni ancora precedenti (circa 2.200 casi l'anno tra il 2007 e 2009). Alle malattie professionali da amianto è dedicato in particolare il paragrafo 3.5, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti.

In termini generali, i tumori professionali restano la principale causa di morte per malattia tra i lavoratori. Le cifre rilevate dall'INAIL devono, purtroppo, considerarsi sottostimate: esiste infatti per queste patologie un fenomeno di sottodenuncia, a causa delle difficoltà di riscontro del nesso causale (il più delle volte di natura multifattoriale), della lunga latenza di alcune forme e della ancora scarsa consapevolezza della possibile natura professionale di molti tumori. I tumori denunciati per tutte le gestioni (compresi quelli da asbesto) continuano a superare i 2.000 casi l'anno, restando tra le patologie professionali più frequenti. Più della metà riguardano la pleura (600-700 l'anno, prevalentemente da asbesto) e i polmoni-trachea-bronchi (circa 600 l'anno); si rileva anche una certa consistenza di quelli legati alla vescica (quasi 300 denunce l'anno).

Un ultimo accenno alle malattie professionali di natura psichica. Per tali malattie all'INAIL pervengono circa 600 denunce all'anno (con percentuali di indennizzo inferiori al 10 per cento). Tra le varie tipologie sono da segnalare, in quanto numericamente rilevanti e oggetto di particolare attenzione, sia in termini tecnico-assicurativi che mediatici, i «disturbi dell'adattamento cronico» e i «disturbi post-traumatici da *stress* lavoro-correlato», più comunemente noti come *mobbing*.

Come ricordato nel paragrafo 2.3, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una circolare del 18 novembre 2010, ha fornito le indicazioni metodologiche per la valutazione, da parte dei datori di lavoro,

dello *stress* lavoro-correlato negli ambienti di lavoro, così come previsto dal Testo unico. Le denunce pervenute all'INAIL per tale patologia sono stimabili in 200-300 casi l'anno nell'ultimo quinquennio, con un andamento decrescente (e percentuali di indennizzo del 10-15 per cento). L'INAIL però sottolinea come queste cifre possano, in una certa misura, sottostimare il fenomeno reale, sia per la difficoltà di distinguere, in fase di denuncia e prima codifica, la specifica patologia psichica, sia per i confronti con i dati raccolti da altri organismi e osservatori. Le denunce si concentrano soprattutto nelle attività dei servizi, piuttosto che in quelle dell'industria, e tra i dipendenti conto Stato.

Nel 2011 anche le malattie professionali occorse a lavoratori stranieri segnano un aumento, da 2.442 nel 2010 a 2.640 nel 2011 (+8,1 per cento), corrispondente, anche se leggermente inferiore, all'andamento generale (+9,6 per cento). È ancora l'agricoltura a far registrare il maggior incremento: da 112 denunce del 2010 a 159 nel 2011 (+42,0 per cento).

Le malattie osteo-articolari e muscolo-tendinee nell'ultimo quinquennio sono passate dal 43 per cento nel 2007 a oltre il 70 per cento nel 2011 (80 per cento in agricoltura) con 1.870 denunce. Le malattie del sistema nervoso e organi di senso (per circa l'85 per cento ipoacusie) hanno avuto un incremento minore rispetto allo scorso anno: 341 denunce (di cui 295 ipoacusie) nel 2011 contro le 391 (di cui 343 ipoacusie) nel 2010. In calo anche le malattie cutanee (62 denunce nel 2011) e i tumori (36).

I Paesi di provenienza dei tecnopatici sono principalmente Marocco (12 per cento), Romania e Albania (entrambe 10 per cento), gli stessi che detengono il primato per quanto riguarda gli infortuni sul lavoro.

Come noto, la legge n. 122 del 2010 (che ha convertito il decreto-legge n. 78 del 2010) ha previsto tra l'altro l'incorporazione nell'INAIL dell'IPSEMA (Istituto di previdenza per il settore marittimo) che assicurava i lavoratori del comparto marittimo, dando luogo alla nuova gestione INAIL Settore Navigazione, ormai pienamente operativa. Nel corso del 2011 sono state assicurati contro gli infortuni e le malattie professionali per conto di 5.012 imprese armatoriali gli equipaggi di quasi 7.198 imbarcazioni/navi (unità), per la maggior parte (46,0 per cento circa) impegnati nella cosiddetta pesca costiera<sup>15</sup>. Sia le unità assicurate che le imprese armatoriali sono risultate in leggera crescita, rispettivamente +2,8 per cento e +2,3 per cento in confronto al 2010. Il volume delle contribuzioni accertate nel 2011 ha raggiunto gli 86,8 milioni di euro, con un leggero incremento complessivo rispetto all'anno precedente (+2,0 per cento).

Nel 2011 sono stati complessivamente denunciati 1.002 infortuni, di cui 988 (circa il 98,6 per cento) accaduti sul luogo di lavoro, ossia a bordo delle navi e i rimanenti 14 (1,4 per cento) *in itinere*. Nel complesso, tra il 2010 ed il 2011 si è rilevata una diminuzione di eventi del 21,0 per cento, dovuta a una riduzione degli infortuni sul luogo di lavoro pari al 19,5 per

<sup>15</sup> Per pesca costiera si intende l'attività di pesca svolta prevalentemente lungo le coste continentali e insulari italiane, a distanza non superiore alle venti miglia.

cento e a una riduzione degli infortuni *in itinere* del 65,9 per cento, percentuale che in sé risulta molto elevata, ma che va ridimensionata per il numero molto limitato di casi.

La diminuzione degli infortuni del 2011 si accompagna ad un lieve aumento dello 0,5 per cento della massa retributiva accertata per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali e quindi ad un livello di occupazione da ritenersi stabile.

Su un arco temporale più ampio, si conferma il *trend* decrescente degli infortuni nel loro complesso, che tra il 2002 ed il 2011 si sono ridotti di circa il 38,0 per cento, passando da 1.614 a 1.002.

Se si esamina la distribuzione degli eventi per categoria di naviglio, la categoria passeggeri (trasporto persone) è quella nella quale si è concentrato il maggior numero di infortuni sul luogo di lavoro, con quasi la metà dei casi (48,8 per cento), e che insieme alla categoria del carico (trasporto merci) e al settore pesca assorbe oltre l'85,0 per cento degli eventi avvenuti nel 2011. Essendo la categoria del diporto sostanzialmente trascurabile, in quanto ha dimensioni limitate ed è quindi maggiormente soggetta ad oscillazioni casuali, il settore passeggeri è anche l'unico nel quale si registra una diminuzione di infortuni, con una percentuale piuttosto elevata (23,5 per cento). Poiché inoltre l'occupazione del settore passeggeri risulta praticamente stabile (il complesso delle retribuzioni imponibili del 2011 registra un -0,5 per cento), la diminuzione degli infortuni è associabile ad un sostanziale mantenimento dell'attività lavorativa e quindi dell'esposizione al rischio.

La quota di infortuni a carico del personale femminile varia di anno in anno e nel 2011 risulta pari al 4,3 per cento, concentrati nelle categorie dei passeggeri e del diporto, dato che il personale femminile nel mondo marittimo opera ancora oggi prevalentemente nel naviglio dedicato al trasporto delle persone/turismo.

Dal punto di vista anagrafico, si riscontra una diminuzione del numero degli incidenti per tutte le classi di età, con la sola, rilevante eccezione dei lavoratori più anziani, di età superiore a 65 anni, per i quali gli infortuni aumentato del 25,0 per cento. L'età media dei lavoratori marittimi infortunati nel 2011 risulta pari a 43,8 anni (nel 2010 era 42 anni), mentre per le lavoratrici a 34,3 anni (nel 2010 era 34,7), dato quest'ultimo che conferma la giovane età delle lavoratrici del settore della navigazione.

Il 74 per cento degli infortuni del 2011 ha riguardato marittimi di nazionalità italiana, la rimanente quota per il 42 per cento è costituita da marittimi di nazionalità tunisina (14 per cento), che sono presenti quasi esclusivamente nel settore della pesca, e da lavoratori di nazionalità romena (28 per cento).

Nel 2011 circa il 55 per cento degli infortuni si è verificato nei mesi compresi tra maggio e ottobre ed è nel mese di luglio che si è registrato il maggior numero di casi. Si ricordi infatti che oltre il 48 degli infortuni è stato rilevato nella categoria passeggeri, dove l'attività si intensifica proprio nei mesi estivi.

Nel 2011, nel settore della navigazione si sono verificati 7 casi mortali, contro i 5 del 2010. Di questi 7, 5 appartengono al settore della pesca, settore che annualmente conferma la sua rischiosità, soprattutto a causa dei naufragi che mettono a repentaglio la vita dell'intero equipaggio. Tra il 2001 e il 2011 infatti oltre il 69 per cento dei casi mortali nel comparto marittimo (più di 80 eventi) si sono verificati proprio nel settore della pesca.

Per quanto riguarda le malattie professionali del settore marittimo, nel 2011 l'INAIL Settore Navigazione ha indennizzato complessivamente circa 1,9 milioni di giornate per «malattia comune», dato che risulta sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente. La malattia comune si distingue in malattia fondamentale (verificatasi durante l'imbarco) e malattia complementare (verificatasi entro 28 giorni dallo sbarco). Quest'ultima, in termini di numero di giornate indennizzate, rappresenta circa il 69 per cento delle erogazioni per malattia comune.

Per quanto riguarda le tipologie, gli ultimi dati disaggregati disponibili risalgono al 2010. Considerando le pratiche di malattia fondamentale aperte in quell'anno, pari a circa 7.500, si riscontra un'assoluta predominanza delle pratiche aperte per patologie legate al sistema muscolo-scheletrico, che è comune a tutte le categorie di naviglio. Nel 2011, infine, l'INAIL Settore Navigazione ha indennizzato quasi 140.000 giornate per prestazioni di maternità (inclusi i congedi parentali). La diminuzione registrata rispetto al 2010 è pari al 2,7 per cento: da 143.586 giornate indennizzate nel 2010 a 139.652 nel 2011.

Infine, a conclusione di questa ampia panoramica, sembra opportuno effettuare un raffronto con gli altri Paesi europei. Sulla base dei tassi d'incidenza standardizzati EUROSTAT l'Italia registra per il 2008 (ultimo anno reso disponibile<sup>16</sup>) un indice infortunistico<sup>17</sup> pari a 2.362 infortuni per 100.000 occupati: (con una riduzione del 27,7 per cento rispetto al 2003 e del 42,5 per cento rispetto al 1998), collocandosi nella graduatoria risultante dalle statistiche armonizzate ben al di sotto di quello rilevato per Spagna (4.792), Francia (3.789) e Germania (3.024).

Per quanto riguarda gli infortuni mortali<sup>18</sup>, i tassi di incidenza diminuiscono da 2,5 a 2,4 decessi per 100.000 occupati, segnando un -14,3 per

<sup>16</sup> A causa del mancato invio dei dati da parte della Grecia e dell'invio solo parziale del Portogallo, l'EUROSTAT si è riservato di non pubblicare per l'anno di riferimento 2008 i dati aggregati dell'Unione europea. Non è possibile, quindi, in questa fase effettuare dei confronti rispetto ai valori registrati dalla media europea, così come avveniva in passato.

<sup>17</sup> Si tratta del cosiddetto tasso standardizzato di incidenza infortunistica, che rappresenta il numero di incidenti sul lavoro occorsi durante l'anno per 100.000 occupati. È un indice armonizzato elaborato dall'EUROSTAT per consentire di fare confronti omogenei tra i vari Paesi della UE.

<sup>18</sup> Nei confronti dei dati concernenti gli infortuni mortali, occorre ricordare che nei tassi standardizzati dei vari Paesi della UE sono esclusi, oltre agli infortuni *in itinere*, anche gli infortuni stradali o a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto occorsi in occasione di lavoro. Questi incidenti, infatti, non sono rilevati da tutti gli Stati membri e soprattutto rappresentano una quota molto rilevante del totale dei casi mortali (nel nostro Paese ben il 30 per cento).

cento rispetto al 2003 e dimezzando il valore del 1998 (pari a 5), confermando per il nostro Paese come il rischio infortunistico continui nella sua tendenza al ribasso.

#### 2.6.2. I dati provvisori dei primi nove mesi del 2012

Come per la precedente relazione annuale, la Commissione ha chiesto all'INAIL alcuni approfondimenti sull'andamento degli infortuni sul lavoro nel periodo gennaio-settembre 2012. L'Istituto, con la consueta disponibilità e puntualità, ha fornito una dettagliata e articolata analisi, dalla quale è possibile evincere alcune interessanti indicazioni. *Si tratta però, è bene ribadirlo, di valutazioni ancora del tutto provvisorie, essendo i dati ancora soggetti a revisione, in attesa del consolidamento definitivo che avverrà a metà del 2013.*

Innanzitutto, i dati dei primi nove mesi del 2012 registrano una riduzione nel numero complessivo degli infortuni di quasi 56.000 casi (da 552.922 a 496.911) rispetto allo stesso periodo del 2011: si tratta di un calo pari al 10,1 per cento, notevolmente superiore a quello, pari al 6,6 per cento, che si è registrato per l'intero anno precedente. Una riduzione ancora più elevata si rileva per gli infortuni mortali, scesi nei primi nove mesi del 2012 del 13,0 per cento (da 685 a 596 vittime); in tal modo, sembra confermarsi il *trend* di forte contrazione iniziato nel 2010 quando, per la prima volta dal dopoguerra, il numero degli incidenti sul lavoro mortali è sceso sotto la soglia dei mille casi.

Come nel paragrafo precedente, il dato sul *trend* degli infortuni può essere rapportato ai dati ISTAT sull'andamento dell'occupazione, che nel confronto tra i primi nove mesi del 2012 e lo stesso periodo del 2011 segna una sostanziale stabilità, sia rispetto al numero degli occupati (-0,1 per cento), sia rispetto al monte ore lavorate (+0,0 per cento). Per quanto riguarda il numero delle ore di cassa integrazione guadagni (CIG) si registra invece un aumento, passando da 28,20 ore per mille ore lavorate nei primi 9 mesi del 2011, a 38,72 ore nei primi 9 mesi del 2012. I dati INPS confermano infatti che nel periodo considerato vi è stato un incremento di richieste per la CIG pari al 10,1 per cento: 792,9 milioni di ore autorizzate nei primi tre trimestri del 2012 contro i 727,9 milioni dello stesso periodo del 2011, delle quali fino al mese di agosto sono state effettivamente utilizzate solo il 46,0 per cento (cosiddetto «tiraggio»), confermando così l'andamento decrescente già rilevato nel 2011 rispetto al 2010 e di cui si è detto nel paragrafo precedente.

Dal punto di vista settoriale, nel periodo da gennaio a settembre del 2012 rispetto all'analogo intervallo del 2011 il calo tendenziale degli infortuni è comune a tutti i rami di attività, seppure in misura diversa. La diminuzione degli infortuni è più pronunciata nell'industria (-19,6 per cento) rispetto all'agricoltura (-9,0 per cento) e alle attività dei servizi (-13,1 per cento). Per quanto riguarda l'andamento occupazionale, l'ISTAT stima una sostanziale tenuta del numero degli occupati (-0,1 per

cento), con una crescita in agricoltura (+2,0 per cento) e nei servizi (+0,9 per cento), alla quale si contrappone una marcata riduzione nell'industria (-2,6 per cento). Anche le ore lavorate sono abbastanza stabili, con una riduzione dello 0,2 per cento nell'industria e un aumento dello 0,2 per cento nei servizi.

Analizzando i principali settori di attività, nell'industria il dato maggiormente positivo in termini di riduzione degli infortuni si registra nelle estrazioni minerarie (-24,3 per cento), seguite dalle costruzioni (-24,1 per cento), sia pure condizionate queste ultime dal calo dell'occupazione (-3,2 per cento come numero degli occupati, ma +1,5 per cento come monte ore lavorate); una sensibile riduzione degli infortuni si è riscontrata anche per gli altri due settori industriali notoriamente più a rischio, la metallurgia (-18,5 per cento) e la meccanica (-16,0 per cento). Nei servizi, si è avuto un calo significativo (-16,5 per cento) nel settore dei servizi alle imprese (che comprende tra l'altro noleggio di macchinari, manutenzione e riparazione di macchine per ufficio, servizi di pulizia e disinfestazione industriale, ecc.). Altrettanto notevoli le diminuzioni degli infortuni registrate nel settore degli alberghi e ristoranti, nel commercio e nei trasporti, tutte oltre il 15 per cento.

Per quanto riguarda i casi mortali, a fronte di un dato stabile nell'agricoltura (+0,0 per cento), si registra una contrazione nei servizi (-28,1 per cento) e nell'industria (-21,3 per cento). In quest'ultimo ramo di attività, la maggior parte dei settori sono in calo, a parte pochi limitati comparti dove il numero assoluto delle vittime è comunque di poche unità. Tra i settori più a rischio, un sensibile calo delle morti sul lavoro si registra nelle costruzioni (-31,2 per cento, da 141 a 97) e nell'industria metallurgica (-37,2 per cento, da 40 a 25), come pure nell'industria chimica e in quella del legno. Nei servizi, il calo dei decessi (72 casi in meno rispetto ai primi 9 mesi del 2011) è dovuto per quasi la metà al buon risultato del settore dei trasporti e comunicazioni (-38,0 per cento); seguono poi i settori del commercio, degli alberghi e ristoranti e dei servizi pubblici. Registrano invece un aumento, sia pure contenuto in termini assoluti, l'intermediazione finanziaria, la pubblica amministrazione e la sanità.

Nella suddivisione tra infortuni in occasione di lavoro ed infortuni *in itinere*, il periodo gennaio-settembre 2012 ha visto entrambi ridursi di circa il 10 per cento in termini generali, mentre i casi mortali sono diminuiti del 7,0 per cento per gli incidenti in occasione di lavoro e del 29,7 per cento per quelli *in itinere*.

Dal punto di vista della differenza di genere, nei primi tre trimestri del 2012 rispetto a quelli del 2011 si è avuto un calo degli infortuni in generale dell'11,8 per cento per i lavoratori e del 6,4 per cento per le lavoratrici, mentre i casi di morte sono scesi da 628 a 553 per gli uomini (-11,9 per cento) e da 57 a 43 per le donne (-24,6 per cento).

A livello territoriale, il calo degli infortuni complessivi risulta generalizzato. Precisamente, nel Nord vi è una riduzione del 9,3 per cento, nel Centro dell'11,1 per cento e nel Mezzogiorno dell'11,7 per cento: tali dati devono essere raffrontati con l'andamento occupazionale (misurato come

numero di occupati), caratterizzato da una sostanziale stabilità in tutto il Paese: -0,1 per cento nel Nord, +0,4 per cento nel Centro e -0,3 per cento nel Mezzogiorno. Per i casi mortali, la riduzione è pari al 5,4 per cento nel Nord, al 24,0 per cento nel Centro e al 17,3 per cento nel Sud e nelle Isole.

Relativamente alle malattie professionali, nei primi nove mesi del 2012 rispetto al corrispondente periodo del 2011 si è registrato un calo delle denunce, passate da 34.390 a 32.975 (-4,1 per cento). Si tratta di un dato in decisa controtendenza rispetto all'andamento degli ultimi anni, che dovrà essere opportunamente indagato sulla base delle statistiche definitive. Pur essendo dunque ancora prematuro trarre conclusioni, si può comunque osservare che, dopo il *boom* degli anni passati, legato soprattutto all'emersione delle «malattie perdute», un certo rallentamento nel numero delle denunce era in parte prevedibile.

Per quanto riguarda la distribuzione settoriale, nel periodo considerato l'agricoltura registra una diminuzione dei casi di malattia denunciati del 9,6 per cento, l'industria del 13,0 per cento e i servizi del 10,9 per cento. Nell'industria sono in controtendenza gli aumenti delle malattie denunciate nell'agroalimentare (+28,9 per cento) e, sia pure in modo meno significativo dato il numero esiguo, nella pesca (+38,5 per cento). Nei servizi spicca invece l'aumento delle patologie nelle attività domestiche (+36,8 per cento)

Dal punto di vista delle tipologie, nel confronto tra gennaio-settembre 2011 e gennaio-settembre 2012 le malattie osteo-articolari e muscolo-tendinee, in assoluto la casistica più diffusa di tecnopatìa (nel 2012 hanno rappresentato il 65,6 per cento del totale), registrano la riduzione più bassa (-4,7 per cento), a conferma della rilevanza del fenomeno. Mostrano invece cali più significativi delle denunce le malattie del sistema nervoso e sensoriale (prevalentemente ipoacusie, -20,0 per cento), i tumori (-18,1 per cento), le malattie respiratorie (-23,3 per cento) e cutanee (-16,8 per cento).

Per quanto riguarda la distribuzione di genere, nei primi nove mesi del 2012 la maggior parte delle malattie professionali si è registrata tra gli uomini (69,9 per cento, in calo del 3,5 per cento rispetto all'analogo periodo del 2011), mentre le donne hanno conosciuto un calo più consistente (-5,4 per cento).

In termini geografici, la riduzione dei casi denunciati tra 2011 e 2012 è stata nettamente più forte nel Mezzogiorno (-8,5 per cento) rispetto al Nord (-2,5 per cento) e al Centro (-0,6 per cento).

I dati illustrati, pur nel loro carattere preliminare e parziale, indicano comunque un *trend* discendente degli infortuni sul lavoro abbastanza consolidato, che potrebbe confermarsi anche per l'intero anno 2012. Sia per quanto riguarda il fenomeno nel suo complesso, sia per quanto concerne i casi mortali, quindi, il bilancio dovrebbe essere positivo e segnare un'ulteriore riduzione rispetto al 2011. Naturalmente le variabili da considerare sono molteplici: in primo luogo occorre che l'andamento del quarto trimestre – trascorso anche il necessario periodo di consolidamento tecnico dei

dati – confermi l'andamento delle rilevazioni provvisorie; in secondo luogo, per i casi mortali è necessario un congruo periodo di osservazione. Ai fini statistici, infatti, vanno conteggiati i decessi avvenuti entro 180 giorni dall'evento; l'INAIL, inoltre, sottopone costantemente a verifica le denunce d'infortunio sul lavoro e alcuni casi possono essere rivisti in un senso o in un altro. Pertanto, il dato provvisorio elaborato dall'Istituto per i primi nove mesi del 2012 è destinato a lievitare nel tempo, per cui occorre procedere a una stima per ricavare il dato definitivo dell'intero anno e consentire il confronto (da effettuare comunque con una certa cautela) con il dato consolidato del 2011. Ciò premesso, l'andamento dell'ultimo trimestre, l'aggiornamento tecnico degli archivi e l'evolversi di eventi potenzialmente letali ma non ancora risultanti tali, determineranno il risultato finale relativamente alle vittime sul lavoro dell'anno 2012. Per le ragioni tecniche anzidette, le stime più attendibili per il 2012 saranno elaborate e diffuse a marzo del 2013.

Indipendentemente dal bilancio finale che si determinerà per il 2012, resta comunque il fatto che, sia pure in costante diminuzione, nel nostro Paese gli infortuni restano ancora molto alti, soprattutto quelli mortali, pur a fronte di un andamento occupazionale tendenzialmente stabile. Ciò dimostra come, malgrado i notevoli progressi degli ultimi anni, permangano ancora forti contraddizioni e asimmetrie nell'applicazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro, sia a livello settoriale che territoriale. Occorre dunque tenere desta l'attenzione e intensificare le azioni di prevenzione e contrasto degli infortuni e delle malattie professionali, capitalizzando i successi già ottenuti e potenziando gli sforzi, con azioni mirate, in quei settori e in quelle realtà che sono tuttora vulnerabili. Si tratta cioè di «illuminare gli angoli bui» che ancora esistono nel tessuto economico-produttivo del nostro Paese, in una battaglia di civiltà che richiede l'impegno e la coesione di tutti gli attori istituzionali e sociali.

### 3. GLI APPROFONDIMENTI SU TEMI PARTICOLARI

#### 3.1. *L'incontro con il Presidente della Repubblica ed il convegno della «Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro»*

Come si è già accennato nel paragrafo 2.1, il 13 aprile 2012 una delegazione della Commissione, guidata dal presidente Tofani e composta dai senatori Colli, De Angelis, De Luca, Gramazio, Maraventano, Nerozzi e Spadoni Urbani, è stata ricevuta al Quirinale dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano.

Nel corso dell'incontro, la Commissione ha illustrato al Capo dello Stato l'attività svolta durante l'inchiesta e sintetizzata nelle relazioni presentate dalla Commissione, nonché le iniziative di approfondimento dedicate ai temi della tutela, della salute e della sicurezza sul lavoro. Com'è noto, infatti, il Presidente della Repubblica ha sempre mostrato particolare



sensibilità su questi argomenti ed è più volte intervenuto nel corso del suo mandato per denunciare ritardi e omissioni e spronare le istituzioni e le parti sociali ad un maggiore impegno sul fronte della prevenzione e della lotta contro la piaga degli infortuni e delle malattie professionali. Egli ha quindi seguito con grande interesse le considerazioni svolte dai componenti della delegazione, che hanno fatto il punto sulle principali questioni ancora aperte in questo complesso settore.

Una particolare attenzione è stata dedicata al tema del coordinamento e della sinergia tra i vari enti istituzionali competenti per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, che lo stesso Capo dello Stato ha sempre richiamato con grande vigore e insistenza, essendo uno degli snodi cruciali per una sempre più efficace azione di prevenzione e di contrasto al fenomeno infortunistico.

In occasione dell'incontro, la Commissione ha poi preannunciato al presidente Napolitano l'intenzione di lanciare un'iniziativa di approfondimento su questi temi, per favorire una più ampia riflessione e rilanciare l'attenzione sui vari problemi ancora irrisolti, ottenendo fin da subito l'adesione convinta del Capo dello Stato. L'iniziativa si è concretizzata in un convegno, intitolato «Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro», che si è svolto il 25 giugno 2012 in Senato, alla presenza dei principali soggetti istituzionali e sociali, tra i quali in primo luogo lo stesso Presidente della Repubblica e il Presidente del Senato.

Articolato in due sessioni, la mattina e il pomeriggio, e moderato dal presidente Tofani, il convegno ha ospitato quasi quaranta interventi di qualificati relatori che hanno affrontato, ciascuno secondo la sua competenza ed esperienza, i diversi aspetti dei problemi della salute e della sicurezza sul lavoro<sup>19</sup>. Al convegno sono stati inoltre invitati, in qualità di ospiti, i rappresentanti di tutte le istituzioni, associazioni, imprese, enti e parti sociali che la Commissione ha audito nel corso della sua inchiesta, al fine di allargare quanto più possibile la partecipazione a questo importante appuntamento.

Ne è quindi scaturita un'occasione di confronto e di dibattito fra tutti i soggetti (organismi istituzionali, personalità del mondo scientifico e parti sociali) coinvolti nel sistema della prevenzione, che ha permesso di fare il punto sulle questioni tuttora aperte e di discutere le possibili soluzioni. A questo riguardo, un argomento emerso con particolare evidenza è stata proprio l'esigenza di rafforzare la collaborazione tra i vari attori del sistema e di dare compiuta attuazione alle normative del settore. A conclusione dei lavori, il presidente Tofani ha annunciato l'intenzione della Commissione di studiare una proposta per creare un'agenzia dedicata ai temi della salute e della sicurezza sul lavoro, proposta che si è poi concretizzata nel già citato disegno di legge n. 3587.

---

<sup>19</sup> Gli atti del convegno sono stati raccolti in un apposito volume, il n. 22 della collana «Convegni e seminari» del Senato della Repubblica, di prossima pubblicazione.

Al di là degli aspetti di merito, l'obiettivo del convegno era anche quello di rilanciare l'attenzione sul fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali, per contribuire ad accrescere ulteriormente la sensibilità e la consapevolezza del problema. Da questo punto di vista, l'evento ha riscosso un notevole successo, testimoniato dalla grande affluenza di pubblico e dai positivi apprezzamenti espressi dagli addetti ai lavori e dai mezzi d'informazione, che hanno dato grande risalto all'iniziativa.

L'auspicio è naturalmente quello di poter fare tesoro di questa esperienza e di riuscire a dare concretamente seguito ai numerosi spunti di riflessione e suggerimenti emersi durante i lavori, nella convinzione che, come è stato ribadito più volte anche nel convegno, la conquista di condizioni di lavoro più sicure e tutelate rappresenta prima di tutto una battaglia di cultura e di civiltà.

### *3.2. Gli infortuni legati alle macchine e attrezzature di lavoro*

#### *3.2.1. I problemi ancora aperti*

Uno degli argomenti dei quali la Commissione si è occupata più attivamente nel corso della sua inchiesta (si vedano le precedenti relazioni intermedie) è quello degli infortuni legati all'uso di macchine e attrezzature di lavoro. Alcune macchine e attrezzature non dispongono infatti di tutti i necessari dispositivi atti a garantire la sicurezza degli operatori, perché troppo vecchie (e quindi tecnologicamente superate) o perché presentano difetti di progettazione che non tengono conto delle effettive esigenze di tutela degli utilizzatori. Il problema non riguarda pertanto solo le macchine più obsolete, ma talvolta anche quelle di nuova immissione sul mercato che, benché formalmente in regola con le prescrizioni vigenti (ad esempio con la marcatura CE), possono però all'atto pratico risultare prive delle dotazioni che sarebbero più adeguate rispetto alle condizioni concrete in cui si svolge un certo tipo di lavoro.

La conseguenza di tale situazione è che ogni anno si verificano numerosi e gravi incidenti, spesso mortali, derivanti dall'utilizzo di macchine e attrezzature di lavoro non idonee. I settori più colpiti sono, statisticamente, quello agricolo-forestale e quello edile, che fanno ampio uso di macchinari e attrezzi in spazi aperti e in condizioni di lavoro spesso variabili e quindi meno controllabili.

Nel corso della sua inchiesta, la Commissione ha svolto un intenso lavoro di indagine su questi temi, interpellando sia i rappresentanti delle categorie coinvolte che i vari enti e Ministeri competenti e ricavando un quadro conoscitivo ormai abbastanza consolidato. Esistono essenzialmente due ordini di problemi: il primo attiene alle caratteristiche oggettive delle macchine e attrezzature di lavoro che, come detto poc'anzi, possono risultare prive in tutto o in parte di idonei dispositivi di sicurezza; il secondo aspetto riguarda invece i requisiti individuali degli operatori necessari per l'utilizzo dei mezzi, sia dal punto di vista psico-fisico (ad esempio in rapporto all'età), sia sotto quello di un adeguato addestramento.

Questi problemi sono particolarmente evidenti in agricoltura: secondo i dati a suo tempo forniti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in un'audizione svolta il 6 luglio 2011<sup>20</sup>, infatti, in Italia il settore è caratterizzato da una forte obsolescenza del parco macchine, essendovi 1.600.000 veicoli con un'età media di 25 anni e punte di 40 anni ed oltre. Di questi mezzi, circa 800.000 non risultano dotati di adeguati dispositivi di protezione e circa 1.300.000 non sono dotati di sistemi di ritenuta del conducente, il che causa spesso gravi infortuni. In particolare è drammaticamente frequente il caso del ribaltamento dei trattori e del conseguente schiacciamento dei conducenti legato, oltre che alle condizioni orografiche del territorio italiano (in gran parte collinare o montuoso), appunto all'assenza, su molte macchine, degli appositi dispositivi di protezione (barra antiribaltamento, cinture di sicurezza, cabina antischiacciamento). Secondo i dati forniti dall'ex ISPESL (ora INAIL Settore Ricerca), questi incidenti producono ogni anno circa 160 morti, una cifra drammatica.

Per cercare di superare questa situazione, la Commissione ha promosso negli anni passati una serie di atti d'indirizzo, contenuti in vari ordini del giorno nonché nelle risoluzioni 6-00024 e 6-00050 approvate dall'Assemblea del Senato rispettivamente il 21 ottobre 2009 e il 12 gennaio 2011, per impegnare il Governo a dare corso ad iniziative legislative, tese ad introdurre incentivi economico-fiscali in favore della rottamazione e della messa in sicurezza delle macchine ed attrezzature agricole, forestali ed edili. Come si è osservato nella precedente relazione, tuttavia, interventi di questo tipo hanno un'efficacia limitata, anzitutto in quanto i fondi a disposizione<sup>21</sup> non coprono le effettive esigenze di ammodernamento del parco macchine, essendo necessariamente limitati per i vincoli di bilancio imposti dall'attuale crisi economica.

La sostituzione delle vecchie macchine e attrezzature con altre nuove è del resto piuttosto onerosa: in molti casi, per le imprese può essere più conveniente cercare di adeguare i vecchi mezzi con le necessarie dotazioni di sicurezza. Laddove ciò sia tecnicamente possibile, questa soluzione rappresenta il modo più rapido e più economico per conseguire il miglioramento dei livelli di sicurezza e affidabilità delle attrezzature. Ancora una volta, l'esempio più emblematico viene dal mondo agricolo: nel caso dei trattori, come si è visto il tipo di infortunio più frequente è il ribaltamento, per l'assenza dei necessari dispositivi di prevenzione e protezione: al riguardo, l'ex ISPESL ha messo a punto da tempo alcune linee

<sup>20</sup> Si veda in proposito la terza relazione annuale della Commissione.

<sup>21</sup> Tra gli interventi in parola si ricordano gli incentivi introdotti dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2010, n. 73) per favorire la sostituzione di macchine o attrezzature agricole e per il movimento terra di fabbricazione anteriore al 31 dicembre 1999, nonché la rottamazione delle gru a torre per l'edilizia messe in esercizio prima del 1° gennaio 1980. Inoltre, come ricordato anche nella nota n. 6 del paragrafo 2.3, tra le risorse per le azioni promozionali previste dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 81 del 2008 trasferite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali all'INAIL oppure stanziare direttamente dall'INAIL stesso, una quota è riservata specificamente a progetti d'investimento volti a favorire la sostituzione o l'ammodernamento di attrezzature di lavoro non a norma.

guida per l'adeguamento tecnico dei vecchi trattori, attraverso una serie di interventi di modifica di costo contenuto (2-3.000 euro), che per un'impresa risultano decisamente più accessibili dell'acquisto di un nuovo trattore, che può costare anche alcune decine di migliaia di euro. In molte Regioni, con l'assistenza dell'INAIL, sono state avviate campagne di sensibilizzazione degli operatori agricoli e di aiuto, sia tecnico che finanziario, all'adeguamento dei trattori.

Anche in questo caso, tuttavia, esistono alcune difficoltà, legate al fatto che tutte le agevolazioni di natura pubblica, a qualsiasi titolo erogate, devono sottostare alle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato. In alcuni settori economici, però, tali regole possono porre vincoli molto stringenti e limitare fortemente le agevolazioni che gli enti competenti potrebbero concedere ai soggetti interessati, come accade ad esempio proprio nel settore agricolo con il meccanismo del «*de minimis*». In generale infatti, essendo il *plafond* «*de minimis*» di per sé limitato, l'impresa che accede alle agevolazioni potrebbe essere messa di fronte alla scelta se utilizzare il *plafond* per spese finalizzate all'incremento della sicurezza oppure per altre spese, magari ritenute più indispensabili per la competitività, in particolare in periodi di contrazione del fatturato e della redditività.

Nel settore agricolo-forestale all'obsolescenza o all'inadeguatezza dei macchinari si aggiungono poi una serie di problemi strutturali e di lacune legislative e amministrative, che occorre parimenti tenere in considerazione. Per fare un esempio, i mezzi agricoli con massa a vuoto inferiore ai 600 chilogrammi non sono tenuti a munirsi di strutture di protezione antiribaltamento e antischiacciamento, tanto che si sta valutando la possibilità di modificare i regolamenti comunitari per introdurre tale obbligo.

Su altre due importanti questioni, quelle attinenti all'obbligo di revisione delle macchine agricole e ai requisiti dei conducenti, potrebbe invece finalmente essersi trovata una soluzione, per effetto di alcune norme introdotte dal recente decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Prima di esaminare tali novità, è opportuno però spiegare quali sono i termini del problema.

In base all'ordinamento attualmente vigente, per le macchine agricole non esiste l'obbligo di effettuare la revisione periodica: l'articolo 111 del nuovo Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) prevede infatti tale adempimento per le macchine agricole come una mera possibilità e non come un obbligo, rimettendo la scelta alle amministrazioni competenti (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali). Finora però il relativo decreto ministeriale non è mai stato emanato e, di conseguenza, quella norma è rimasta inapplicata. Ciò significa che non è possibile al momento fare controlli sui mezzi «per accertarne la permanenza dei requisiti minimi di idoneità per la sicurezza della circolazione, nonché lo stato di efficienza», secondo la formula usata dallo stesso articolo 111 del nuovo Codice della strada: di fronte alla obsolescenza ed inadeguatezza di molti di

questi mezzi, ciò costituisce un limite oggettivo per qualunque azione di prevenzione degli incidenti in questo settore.

Il secondo problema attiene ai requisiti dei conducenti. Nelle campagne, infatti, molte macchine sono spesso condotte anche da ragazzi molto giovani o da persone anziane, ormai in pensione, o da lavoratori occasionali (i cosiddetti «hobbisti») che svolgono normalmente altre attività e lavorano nei campi solo nel tempo libero. Si tratta comunque di soggetti che probabilmente non avrebbero, per l'età o per la mancanza di esperienza, caratteristiche idonee a usare quelle macchine, che in alcuni casi possono avere anche una certa complessità e richiederebbero un'adeguata preparazione. La legge attuale, tuttavia, non prevede specifiche abilitazioni per la guida, essendo sufficienti le normali patenti automobilistiche (articolo 124 del Codice della strada): peraltro, le patenti sarebbero richieste soltanto quando i mezzi agricoli sono guidati su strada, mentre quando sono utilizzati all'interno di fondi privati potrebbero essere guidati anche senza, come talvolta di fatto avviene. Quindi, mentre nella circolazione su strada esistono una serie di vincoli e, corrispondentemente, di controlli, nelle attività agricole che si svolgono nei campi il regime è molto meno rigido e i controlli sostanzialmente assenti, come confermato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella già ricordata audizione del 6 luglio 2011. Tuttavia, è proprio nei campi che si pone il problema, perché è là che si verifica la maggior parte degli incidenti che coinvolgono i mezzi agricoli, quasi sempre per il ribaltamento dei trattori. Quelli che avvengono sulla strada pubblica sono infatti molto più limitati: secondo i dati forniti dallo stesso Ministero intorno ai 200-300 casi all'anno, di cui 10-20 mortali.

Come si è detto poc'anzi, tale situazione è ora però destinata a cambiare grazie ad alcune novità introdotte nel decreto-legge n. 179 del 2012 dalla legge di conversione, attraverso il «maxi-emendamento» del Governo. Si tratta precisamente dell'articolo 34, comma 48, che sostituisce integralmente il comma 1 dell'articolo 111 del Codice della strada, stabilendo che, «al fine di garantire adeguati livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro e nella circolazione stradale», il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, con decreto da adottare entro e non oltre il 28 febbraio 2013, disponga la revisione obbligatoria delle macchine agricole soggette ad immatricolazione in base all'articolo 110 del Codice della strada, al fine di accertarne lo stato di efficienza e la permanenza dei requisiti minimi di idoneità per la sicurezza della circolazione. Con il medesimo decreto è disposta, a partire dal 1° gennaio 2014, la revisione obbligatoria delle macchine agricole in circolazione soggette ad immatricolazione «in ragione del relativo stato di vetustà e con precedenza per quelle immatricolate antecedentemente al 1° gennaio 2009». Inoltre, il decreto stabilisce anche, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, i criteri, le modalità ed i contenuti della formazione professionale per il conseguimento dell'abilitazione all'uso delle macchine agricole, al fine di attuare il disposto dell'articolo 73 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

In questo modo, dunque, potrebbero finalmente essere avviati a soluzione due dei principali problemi alla base degli infortuni del settore agricolo legati all'utilizzo dei macchinari. Si tratterebbe del punto di arrivo di una lunga battaglia, nella quale anche la Commissione ha svolto un ruolo importante. Tuttavia, come si è visto in questa ampia panoramica, il fenomeno degli infortuni derivanti dall'uso di macchine e attrezzature di lavoro è assai complesso e molto lavoro rimane ancora da fare. Di questi aspetti e delle iniziative assunte dalla Commissione per contribuire a dare una risposta, si parlerà nel prossimo paragrafo.

### 3.2.2. Le iniziative della Commissione

Nella precedente relazione, si sono accennate alcune iniziative intraprese dalla Commissione per cercare di affrontare i vari aspetti del fenomeno degli infortuni sul lavoro causati dall'uso di macchine e attrezzature di lavoro, iniziative che si sono concentrate sulle due questioni fondamentali emerse dall'inchiesta e richiamate in queste pagine: la prima è quella degli adeguamenti normativi relativi ai requisiti degli operatori e dei mezzi, specialmente in campo agricolo, la seconda è quella delle agevolazioni per la sostituzione e, soprattutto, per la messa in sicurezza dei mezzi stessi.

Riguardo al primo aspetto, si tratta anzitutto di prevedere degli specifici requisiti di idoneità tecnica e psicofisica per l'utilizzo di determinati macchinari introducendo delle abilitazioni o «patentini», laddove ciò si renda necessario e non sia già contemplato dall'ordinamento vigente. Uno dei settori dove si pone maggiormente questa esigenza è chiaramente quello agricolo, per tutte le ragioni già indicate, ma esistono attrezzature complesse in molti altri settori: si pensi, solo per fare un esempio, alle macchine per movimento terra o alle autogrù. Come si è accennato nel paragrafo 2.3, un primo passo in questa direzione è stato fatto mediante la predisposizione dell'accordo che individua le modalità della formazione richiesta per determinate attrezzature di lavoro approvato dalla Conferenza Stato-Regioni (*ex* articolo 73, comma 5, del Testo unico), in data 22 febbraio 2012 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 60 del 12 marzo 2012.

Non si tratta ancora, naturalmente, dell'introduzione di abilitazioni specifiche, ma è certamente un fatto positivo, in quanto pone le basi per una migliore qualificazione degli operatori e, attraverso questa, per una più efficace tutela della loro sicurezza. Forme di abilitazione o «patentini» per la conduzione di particolari macchine, ad esempio delle autogrù o dei mezzi eccezionali nei cantieri edili, sono previste del resto in molti Paesi esteri, mentre in Italia non esiste un attestato che comprovi la preparazione degli operatori, il che crea anche uno svantaggio competitivo per le imprese del settore che vanno a lavorare all'estero<sup>22</sup>. Chiara-

<sup>22</sup> Anche di questo aspetto si è parlato nella precedente relazione annuale, nella parte dedicata all'audizione dei rappresentanti della Federazione industrie prodotti impianti e servizi per le costruzioni (F.IN.CO.), svolta il 18 gennaio 2011.

mente, le modalità e i tempi per l'eventuale introduzione delle abilitazioni possono senz'altro essere definiti in maniera da ridurre al minimo l'impatto sulle categorie interessate, per non imporre penalizzazioni eccessive ai vari settori. In altri casi analoghi di introduzione di nuovi obblighi, sono stati ad esempio previsti adeguati periodi di transizione e di adattamento che hanno consentito di assorbire il cambiamento in maniera graduale.

Ciò vale in particolare per il settore agricolo, dove la previsione di patenti *ad hoc* per la conduzione dei mezzi agricoli dovrebbe affiancarsi ad una campagna mirata di formazione e informazione rivolta agli utilizzatori dei mezzi, di tipo professionale e non, al fine di accrescerne il livello di consapevolezza e attenzione. Molte Regioni stanno già operando in tal senso, spesso in collaborazione con altri organismi del settore come le ASL o l'INAIL. Un discorso analogo si deve fare per l'altro intervento normativo, volto ad introdurre l'obbligo di revisione periodica per le macchine agricole: ad avviso della Commissione si tratta di un passo indispensabile, proprio in considerazione dell'età media elevata e del grado di obsolescenza che caratterizza le macchine, spesso prive dei necessari requisiti di sicurezza. Anche in questo caso si possono individuare soluzioni legislative equilibrate, evitando di gravare in modo improprio su un settore già duramente provato dalla crisi economica ma, al tempo stesso, cercando di mettere ordine in una normativa dove sono emerse gravi lacune.

Il nuovo testo dell'articolo 111 del Codice della strada, sostituito dall'articolo 34, comma 48, del decreto-legge n. 179 del 2012 (convertito dalla legge n. 221 del 2012), come si è visto nel paragrafo precedente cerca di rispondere a queste esigenze, rinviando ad un apposito decreto interministeriale, da emanare entro il 28 febbraio 2013, la regolamentazione della revisione obbligatoria delle macchine agricole, sia di quelle di nuova immatricolazione sia di quelle già in circolazione, nonché la regolamentazione della formazione professionale necessaria per l'abilitazione all'uso delle macchine agricole. In particolare, per le macchine già in circolazione si prevede che l'obbligo di revisione scatti a partire dal 1° gennaio 2014, con precedenza per le macchine più vecchie immatricolate prima del 2009 e in base al loro grado di vetustà. Per quanto riguarda la formazione professionale per l'abilitazione, in realtà i relativi criteri e modalità sono già stati fissati, sia per i veicoli agricoli che per altri tipi di macchine, dal citato accordo concluso il 22 febbraio 2012 in sede di Conferenza Stato-Regioni: tuttavia, a parte l'eventuale necessità di un raccordo tra le norme, non dovrebbero esservi difficoltà applicative. L'auspicio è quindi che, attraverso il nuovo testo dell'articolo 111, si possa finalmente riuscire trovare una soluzione equilibrata a questi annosi problemi, capace di tenere conto di tutte le diverse istanze.

Consapevole della delicatezza della questione, la Commissione aveva avviato nell'ultimo anno una lunga e approfondita interlocuzione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, proprio nell'intento di studiare soluzioni che consentissero un giusto contemperamento tra le varie esigenze. Del resto questo punto aveva formato oggetto anche della citata risoluzione approvata dall'Assemblea del Senato il 7 febbraio 2012, con la

quale il Governo si era appunto impegnato a definire gli interventi più appropriati per ridurre la grave piaga degli incidenti nel settore agricolo legati all'uso dei macchinari, attraverso adeguamenti normativi per rendere più severi e stringenti i requisiti sia dei conducenti (mediante l'introduzione di patenti *ad hoc*) sia dei mezzi agricoli (imponendo a tutti l'obbligo di dispositivi di sicurezza e delle revisioni periodiche).

Nel luglio del 2012, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva però in un primo momento espresso la propria contrarietà in merito alla possibilità di operare queste revisioni della normativa vigente. Il Ministero aveva infatti precisato di valutare «non prioritaria» l'emanazione del decreto per introdurre la revisione obbligatoria previsto dall'articolo 111 del nuovo Codice della strada, sottolineando che la norma in questione stabiliva una mera facoltà e adducendo di conseguenza la necessità di effettuare prima un'attenta disamina costi/benefici degli effetti che l'obbligo di revisione potrebbe avere sul territorio. Ciò al fine di non gravare inutilmente sia dal punto di vista economico e, soprattutto logistico, sul comparto agricolo, senza conseguire gli obiettivi attesi, tenendo presente che gran parte degli incidenti causati dai mezzi agricoli avviene su aree private e, pertanto, non soggette alla disciplina del Codice della strada.

Analogamente, il Ministero si era espresso in senso negativo circa l'ipotesi di creare patenti specifiche per le macchine agricole, sottolineando che non erano allo stato in discussione disposizioni modificative in merito e ribadendo che l'accordo del 22 febbraio 2012 in Conferenza Stato-Regioni non introduceva una nuova categoria di patenti per tali veicoli, bensì specificava soltanto le modalità e i contenuti della formazione per l'abilitazione al loro utilizzo al fine di garantire la sicurezza del lavoratore.

Pur prendendo atto di tale posizione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la Commissione aveva comunque ribadito le ragioni che l'hanno indotta ad avanzare – dopo una lunga e approfondita indagine ed un confronto con tutti i soggetti istituzionali e sociali interessati – le proposte della revisione obbligatoria e delle patenti per i veicoli agricoli. Per quanto riguarda la prima questione, è certamente vero che l'articolo 111 del nuovo Codice della strada (decreto legislativo n. 285 del 1992) ha previsto la revisione periodica per le macchine agricole come una mera possibilità e non come un obbligo, rimettendo la scelta alle amministrazioni competenti. Tuttavia, a parte l'ovvia considerazione che sono trascorsi ormai vent'anni dall'emanazione di quella norma e che i tempi dovrebbero quindi essere più che maturi per una decisione definitiva, l'obiettivo principale della Commissione è quello di prevenire i numerosi incidenti – spesso mortali – che si verificano ogni anno in agricoltura (160 morti solo per il ribaltamento dei trattori) proprio per le carenze oggettive e l'inefficienza dei mezzi dovute alla loro elevata obsolescenza.

Poiché inoltre, come riconosciuto dallo stesso Ministero, gran parte degli incidenti causati dai mezzi agricoli avviene su aree private, essi non sono di fatto controllabili con le attuali disposizioni, il che accresce i rischi oggettivi legati al loro utilizzo e impone la ricerca di soluzioni alternative per accertarne l'idoneità e l'efficienza. Da questo punto di vista,



introdurre l'obbligo di revisioni periodiche è il modo più semplice ed efficace per ottenere tale risultato, svolgendo nel contempo una fondamentale azione di prevenzione ai fini della sicurezza.

Un discorso analogo vale per l'altra questione, relativa all'introduzione di un'abilitazione specifica per la guida delle macchine agricole. Anche in questo caso si tratta di una proposta che deriva da constatazioni oggettive: come si è detto prima, l'inchiesta della Commissione ha evidenziato che le macchine agricole sono spesso guidate anche da persone oggettivamente prive dei necessari requisiti psico-fisici, come anziani o ragazzi molto giovani, tanto che la maggior parte degli incidenti – purtroppo mortali – riguardano i cosiddetti hobbisti (cioè gli agricoltori non professionali). Prevedere allora dei requisiti più stringenti per coloro che si pongono alla guida di questi mezzi, attraverso un'apposita «patente», sarebbe il modo più semplice per prevenire questi problemi.

Inoltre, proprio il fatto che nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni con l'accordo del 22 febbraio 2012 sono state definite anche le modalità e i contenuti della formazione per l'abilitazione all'uso dei veicoli agricoli o forestali, potrebbe rendere più agevole l'introduzione della nuova disciplina, che darebbe a sua volta maggior valore allo stesso accordo. È infatti evidente che il fine di garantire la sicurezza del lavoratore, che è alla base dell'intesa, sarebbe concretamente svuotato di significato se, oltre a definire la formazione per l'abilitazione, non si procedesse contemporaneamente a rendere obbligatoria l'abilitazione stessa.

Queste argomentazioni della Commissione sono state di recente finalmente condivise dal Governo, che ha inserito la riscrittura dell'articolo 111 del Codice della strada tra le modifiche apportate in sede di conversione al decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012. Una volta entrata in vigore, questa disposizione potrebbe dare un contributo decisivo per elevare la prevenzione e la sicurezza nei confronti degli infortuni derivanti dalle macchine agricole, aiutando così a contrastare un fenomeno ormai divenuto particolarmente allarmante.

Il secondo aspetto relativo alla prevenzione degli incidenti legati all'uso delle macchine e attrezzature di lavoro, sul quale la Commissione ha concentrato la sua attenzione, è quello delle agevolazioni per favorire la sostituzione e la messa in sicurezza dei mezzi stessi. Si tratta naturalmente di un tema molto complesso: i vincoli di bilancio, sempre più pressanti e ineludibili, rendono infatti molto difficile ipotizzare la possibilità di stanziare ulteriori risorse pubbliche per questa finalità, per lo meno nella dimensione che sarebbe effettivamente necessaria. Occorre allora garantire un uso più efficiente e mirato delle risorse già disponibili, che però, come si è visto, in molti settori si scontra con i vincoli comunitari imposti agli aiuti di Stato, che possono essere talvolta molto stringenti come nel caso del meccanismo del «*de minimis*» per il settore agricolo.

Nella precedente relazione intermedia, si è spiegato come nel 2011, per affrontare il problema in maniera organica, la Commissione d'inchiesta abbia messo a punto una specifica proposta normativa. La proposta è

stata elaborata congiuntamente al Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri e inviata, oltre che ai Ministeri e alle Commissioni parlamentari del Senato competenti per materia, ai competenti uffici della Commissione europea – in particolare alla Direzione generale per la concorrenza, competente per le questioni legate agli aiuti di Stato – per una prima istruttoria informale. Da qui nell'ultimo anno, sempre in accordo con il Dipartimento per le politiche comunitarie, si è poi sviluppata una interlocuzione diretta tra la Direzione per la concorrenza e la Commissione d'inchiesta, che ha fornito una serie di chiarimenti e integrazioni.

È opportuno ricordare che anche questo *dossier* era stato richiamato dalla risoluzione approvata dal Senato il 7 febbraio 2012, impegnando l'Esecutivo a sostenere l'iniziativa della Commissione per definire appunto, in accordo con l'Unione europea e nel rispetto delle norme sulla libera concorrenza, una proposta normativa mirante a facilitare l'utilizzo di tutte le agevolazioni tese ad accrescere la sicurezza delle macchine ed attrezzature da lavoro in tutti i settori produttivi, superando i vincoli posti per gli aiuti di Stato.

Alla fine, raccogliendo le varie indicazioni, il testo della proposta è stato formalizzato in un disegno di legge, l'Atto Senato n. 3400, recante norme per favorire il miglioramento della sicurezza delle macchine e delle attrezzature di lavoro e sottoscritto dal presidente Tofani e dagli altri componenti della Commissione. Il disegno di legge, presentato in Senato il 10 luglio 2012, ha iniziato il suo esame presso la competente Commissione Lavoro, previdenza sociale. Sulla scorta di analoghi provvedimenti del passato, il testo si pone come una «misura quadro», ossia intende disegnare una cornice giuridica, un regime che, in accordo con i principi del diritto comunitario, consenta di escludere dal novero degli aiuti di Stato e dai relativi vincoli le agevolazioni pubbliche destinate a migliorare le dotazioni di sicurezza delle macchine e attrezzature da lavoro. Ciò in quanto si ritiene che la finalità di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori sia meritevole di particolare considerazione e possa quindi autorizzare il superamento di determinate restrizioni poste dalla normativa comunitaria. La proposta peraltro non prevede lo stanziamento di nuovi fondi o l'introduzione di nuove agevolazioni, ma intende piuttosto favorire un uso più proficuo ed efficiente delle risorse disponibili, fissando le condizioni in base alle quali le pubbliche amministrazioni che intendano concedere determinate agevolazioni possano farlo senza che le stesse siano considerate aiuti di Stato.

Tale meccanismo, semplificando il regime di concessione delle agevolazioni, consentirebbe inoltre l'accesso ad una più ampia platea di beneficiari, specialmente per quanto concerne gli interventi di adeguamento tecnico delle macchine. Se infatti, in astratto, la sostituzione delle macchine e attrezzature più vecchie con altre più moderne ed efficienti potrebbe garantire maggiori livelli di sicurezza, in pratica questa soluzione ha spesso costi molto elevati, che non sono alla portata di tutte le imprese. Viceversa, come si è visto, in molti casi i dispositivi di sicurezza dei mac-

chinari possono essere migliorati e integrati con adeguamenti tecnici relativamente semplici, che hanno un impatto più limitato e comportano una spesa più contenuta.

L'articolo 1 del disegno di legge precisa che la norma si rivolge a tutte le pubbliche amministrazioni centrali o periferiche interessate a questo tipo di intervento. Le agevolazioni possono assumere qualsiasi forma, purché trasparente e direttamente collegata a spese ammissibili e pertinenti: ad esempio finanziamento del costo degli interventi tecnici, sgravi fiscali, facilitazioni creditizie, proprio per assicurare che la misura abbia una valenza ampia e onnicomprensiva. Le agevolazioni possono essere concesse a qualsiasi soggetto che svolga un'attività mediante l'utilizzo di macchine o attrezzature di lavoro, in modo da ricomprendere la più ampia platea possibile di destinatari.

L'articolo 2 fissa poi una serie di condizioni volte a garantire, nel rispetto dei principi comunitari, che le agevolazioni abbiano carattere generale, orizzontale e non selettivo, escludendo qualsiasi forma di discrezionalità da parte delle amministrazioni concedenti e quindi di discriminazione nei confronti dei potenziali beneficiari. Le agevolazioni devono infatti porsi in maniera «neutrale» nei confronti delle varie tipologie di intervento e dei vari settori economici, per non introdurre distorsioni al regime della concorrenza che contrasterebbero con le disposizioni comunitarie. Di conseguenza, la norma non avrebbe potuto essere indirizzata specificamente a un particolare settore (ad esempio a quello agricolo), ma è stata studiata in modo da rivolgersi indistintamente a tutti i settori e a tutte le categorie di operatori, semplificando al massimo le procedure di concessione delle agevolazioni per escludere qualsiasi valutazione discrezionale (e quindi qualsiasi possibile discriminazione) da parte delle pubbliche amministrazioni concedenti.

A tal fine si prevede che le agevolazioni siano erogate in forma di regime e in misura omogenea per ciascuna tipologia di intervento, che siano destinate a tutti i soggetti all'interno dei vari settori economici e che, nell'ambito di ogni settore economico, siano destinate all'intero settore e non a sottocategorie dello stesso. Infine, la norma dispone che le agevolazioni complessivamente ricevute per un determinato intervento non possano comunque superare il costo totale dell'intervento medesimo.

L'articolo 3 del disegno di legge detta le disposizioni finali, prevedendo anzitutto una forma di monitoraggio sulle misure adottate in base al provvedimento, attraverso una relazione annuale trasmessa dalle amministrazioni competenti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Vi è poi una clausola di invarianza finanziaria, volta a ribadire l'assenza di nuovi o maggiori oneri derivanti dal provvedimento. Infine, si precisa che l'applicazione della normativa introdotta dal disegno di legge è subordinata alla prescritta autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (cosiddetta clausola di «*stand still*»).

In seguito alla formalizzazione del disegno di legge, la Commissione d'inchiesta e il Dipartimento per le politiche comunitarie hanno avviato le

procedure per una comunicazione preliminare (cosiddetta «prenotifica») del provvedimento alla Commissione europea al fine di ricevere una valutazione più completa, soprattutto per quanto riguarda il rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato. Senza un assenso della Commissione europea sotto questo profilo, infatti, il disegno di legge non potrebbe attuarsi e raggiungere il fine desiderato. In questa consultazione preliminare è stato coinvolto, per competenza, anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In particolare, l'11 ottobre 2012 si è svolto un incontro in videoconferenza al quale hanno preso parte tutti i vari soggetti coinvolti: per la Commissione europea i rappresentanti della Direzione generale per la concorrenza, per il Governo italiano i rappresentanti del Dipartimento per le politiche comunitarie e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e per la Commissione d'inchiesta il presidente Tofani. Nel corso del colloquio sono stati esaminati i vari aspetti e chiarite le finalità della proposta, individuando delle possibili soluzioni, anche se la questione resta molto complessa.

I rappresentanti della Commissione europea hanno infatti precisato che, pur essendo la finalità di migliorare la sicurezza delle macchine e attrezzature di lavoro assolutamente condivisibile e meritevole di adeguata considerazione, tuttavia le agevolazioni eventualmente concesse a tale scopo dalle amministrazioni pubbliche italiane (non importa se statali o locali) sono a tutti gli effetti da considerare aiuti di Stato e, di conseguenza, non potrebbero essere escluse dalle regole vigenti in tal ambito. Esiste inoltre la necessità di assicurare, nella procedura di concreta erogazione delle agevolazioni, che le stesse non siano concesse per interventi già obbligatori in base alle leggi vigenti nazionali e comunitarie e, soprattutto, che vi sia assoluta parità di trattamento tra le imprese richiedenti, indipendentemente dal settore, dalla zona geografica o dalla dimensione, evitando qualsiasi valutazione discrezionale da parte delle amministrazioni concedenti.

Le autorità italiane hanno rassicurato i rappresentanti della Commissione europea circa questi aspetti e hanno confermato la massima disponibilità a recepire, anche con modifiche del testo, le osservazioni e i suggerimenti della Commissione per assicurare una effettiva coerenza con le regole del diritto comunitario. Al tempo stesso, però, si è ribadita la necessità di trovare una formulazione che consenta di sottrarre le agevolazioni in parola agli attuali massimali di spesa comunitari, che risultano oggettivamente troppo restrittivi in rapporto alla dimensione degli interventi che sarebbero necessari per un'efficace politica di prevenzione degli infortuni legati all'uso di macchine e attrezzature di lavoro.

Nel corso della videoconferenza e nei successivi approfondimenti e contatti tra le parti, si è cominciata a profilare una possibile mediazione tra le diverse esigenze, che potrebbe prendere la forma del cosiddetto «aiuto di Stato compatibile». Ai sensi dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, infatti, anche agevolazioni che rientrano nella categoria degli aiuti di Stato possono, a determinate condizioni,

essere dichiarate compatibili con il Trattato, se realizzano obiettivi di comune interesse chiaramente definiti e se non falsano la concorrenza in misura contraria al comune interesse. Tra questi obiettivi di comune interesse potrebbero senz'altro rientrare quelli di elevare la sicurezza e l'affidabilità delle macchine ed attrezzature di lavoro, come mezzo per conseguire la più generale finalità di prevenzione e contrasto agli infortuni. Ove questa interpretazione fosse accolta dalla Commissione europea, quindi, le agevolazioni mirate a tal fine, pur essendo qualificate come aiuti di Stato, potrebbero però essere ammesse oltre i limiti previsti dal regime generale, previo soddisfacimento di una serie di condizioni (ad esempio, la garanzia di un monitoraggio complessivo sulle agevolazioni erogate da parte di un'autorità nazionale).

Per ora si tratta naturalmente solo di un'ipotesi di lavoro, che deve essere necessariamente sviluppata e verificata, essendovi una serie di aspetti tecnici piuttosto complessi da mettere a punto. La Commissione d'inchiesta si è impegnata ad approfondire la questione, nell'intento di fornire più precise indicazioni al Parlamento e al Governo, che potranno poi essere ulteriormente elaborate ai fini normativi nella successiva legislatura.

### *3.3. La sicurezza sul lavoro nel settore degli appalti e subappalti*

#### *3.3.1. I problemi ancora aperti*

Uno degli argomenti di maggiore rilievo affrontati nell'inchiesta della Commissione è quello della sicurezza sul lavoro nel settore degli appalti e subappalti, della quale si è parlato a lungo anche nelle precedenti relazioni annuali. La questione è ormai nota: anche se le disposizioni vigenti proibiscono espressamente di effettuare ribassi sui costi per la sicurezza nelle gare d'appalto, proprio al fine di garantire le massime tutele per i lavoratori, nella pratica questo divieto viene spesso aggirato, soprattutto attraverso la catena dei subappalti, che quanto più si allunga tanto più rende difficili i controlli. La situazione si riscontra soprattutto negli appalti del settore privato, per il quale la legge non impone procedure di gara o meccanismi di selezione degli appaltatori, essendo tutto basato sulla libera contrattazione delle parti: la conseguenza è che normalmente i committenti scelgono le imprese appaltatrici che offrono i prezzi più competitivi, magari a scapito della qualità o di altri aspetti come le tutele della sicurezza sul lavoro.

Sfortunatamente, queste anomalie si ritrovano anche nel settore pubblico: nonostante qui esistano procedure e controlli più severi, le norme sono spesso disattese e molte aziende, per offrire prezzi più bassi nelle gare d'appalto, cercano di risparmiare proprio sui costi per la sicurezza, accrescendo i rischi per i lavoratori. Come si è più volte evidenziato anche in passato, una delle principali cause che determina questo meccanismo è il fatto che molte amministrazioni appaltanti utilizzano come criterio di valutazione delle offerte quasi esclusivamente il massimo ribasso d'asta

che, pur del tutto legittimo, può però creare una serie di inconvenienti. Questo criterio è infatti previsto dalla normativa vigente (che è poi quella di derivazione comunitaria) insieme a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa e dovrebbe aiutare le pubbliche amministrazioni a contenere i costi a parità di prestazioni. Come tale, il suo utilizzo dovrebbe essere privilegiato per quel tipo di lavori che presentano livelli di qualità abbastanza standardizzati e dove quindi la valutazione dell'affidamento può essere basata interamente sulla differenza di prezzo. Nella pratica, tuttavia, molte pubbliche amministrazioni appaltanti tendono ad adottare il criterio del massimo ribasso in modo pressoché sistematico e, per così dire, acritico. Le ragioni sono fondamentalmente due: il desiderio di risparmiare sui costi degli appalti, specialmente in una fase come l'attuale di forte restrizione e revisione della spesa pubblica, e la maggiore semplicità amministrativa, in quanto molte amministrazioni non hanno le competenze sufficienti per utilizzare formule contrattuali più sofisticate, specialmente per quanto riguarda la gestione degli eventuali contenziosi con le ditte.

La conseguenza, come la stessa Commissione d'inchiesta ha potuto verificare, è che in molti appalti, specie di valore inferiore, si determina una fortissima compressione dei costi, con ribassi anche superiori al 50 per cento sia nella fase di progettazione che in quella di esecuzione. È chiaro che situazioni di questo tipo compromettono inevitabilmente non solo la qualità del lavoro appaltato, ma anche il rispetto di tutte le procedure e le garanzie, incluse quelle della sicurezza sul lavoro. Ciò è testimoniato drammaticamente dall'alto numero di infortuni, anche mortali, che funestano tale settore e che riguardano più spesso ditte subappaltatrici di piccole o piccolissime dimensioni, che hanno omesso in tutto o in parte le prescritte tutele dei lavoratori per poter risparmiare e spuntare offerte più competitive, in un tragico scambio tra lavoro e sicurezza che non dovrebbe mai verificarsi.

Infatti, mentre le ditte appaltatrici sono in genere più controllate e affidabili, la maggiore preoccupazione riguarda la catena dei subappalti e dei subaffidamenti che, quanto più si espande, tanto più rischia di diventare opaca e meno controllabile, specie considerando che, a seconda dei settori, gli affidamenti possono assumere le forme più svariate: dal subappalto alla subfornitura, dai noli «a caldo» o «a freddo» al cottimo e ai vari contratti di collaborazione e consulenza. La situazione diventa poi ancora più complessa quando alcuni soggetti affidatari si presentano in forme «collettive», come nel caso dei consorzi o dei raggruppamenti temporanei di imprese.

Si tratta, è bene precisarlo, di istituti giuridici perfettamente legittimi, pensati per consentire una maggiore flessibilità nella gestione di lavori o servizi più complessi e per favorire la partecipazione anche di imprese di minori dimensioni. Tuttavia, sono evidenti i pericoli insiti in un abuso di questi strumenti, sia per il ricorso al lavoro sommerso o irregolare, sia per l'abbassamento delle tutele della sicurezza del lavoro, sia per quanto riguarda i rischi di penetrazione della criminalità organizzata. Ad esempio, in un rapporto del 2008 curato dal CNEL sul problema dell'infiltrazione

mafiosa negli appalti pubblici, si legge espressamente, a proposito della proliferazione normativa e contrattualistica avvenuta in questo settore: «Il primo punto di criticità è quindi rappresentato dal notevole aumento di forme di contrattazione tra il pubblico e il privato, che vanno dal più regolamentato appalto a forme con meno regole certe, come la formazione di contratti societari.»<sup>23</sup>.

Il comparto più interessato da queste situazioni è naturalmente quello delle costruzioni, ma negli ultimi anni, sull'onda di un generale processo di esternalizzazione di una serie di attività che ha coinvolto sia il settore pubblico che quello privato, forme più o meno complesse di appalto si ritrovano anche in ambiti che un tempo ne erano esclusi, come i servizi: manutenzioni, pulizie, movimentazioni di merci, attività di montaggio e smontaggio, e così via. In questa catena di successivi affidamenti si annidano spesso i maggiori rischi per la sicurezza, sia per il taglio ai relativi investimenti legato alla necessità di risparmiare sui costi, sia per la difficoltà di coordinare tra loro i diversi lavori, creando i cosiddetti rischi di interferenza, che sono stati alla base di numerosi e gravi incidenti sul lavoro, anche mortali.

Anche nel corso del 2012, purtroppo, la Commissione ha avuto modo di interessarsi di alcuni di questi casi. Dei primi si è già accennato nel paragrafo 2.3: si tratta di due incidenti nei quali hanno trovato la morte alcuni giovani operai impegnati nel montaggio di grandi palchi per concerti, uno avvenuto a Trieste il 12 dicembre 2011 e l'altro a Reggio Calabria il 5 marzo 2012. Il primo - del quale la Commissione si è occupata direttamente chiedendo informazioni alla competente Procura - è avvenuto all'interno del Palasport: intorno alle ore 14, quando i lavori di montaggio del palco erano stati quasi completati, una delle impalcature ha improvvisamente ceduto ed è crollata, uccidendo sul colpo un giovane operaio, Francesco Pinna, e ferendone altri nove, di cui alcuni in modo grave.

A crollare è stata la struttura denominata in gergo «*ground support*», una impalcatura di metallo che copre il palco e alloggia gli altoparlanti e i riflettori, utilizzata per i concerti in quegli edifici (come appunto il Palasport di Trieste) in cui non è possibile appendere le luci e l'amplificazione direttamente al soffitto. Alla fine delle indagini, la Procura di Trieste ha ipotizzato i reati di omicidio colposo, di lesioni personali colpose e di violazione delle norme antinfortunistiche a carico del titolare e dei tecnici della società incaricata della fornitura, posa e rimozione del «*ground support*», che in sostanza non avrebbero valutato correttamente i carichi che dovevano essere sopportati dalla struttura, la quale non sarebbe stata quindi adeguatamente rinforzata e sarebbe poi collassata su sé stessa, abbattendosi sugli sfortunati operai.

Una dinamica molto simile si è avuta nell'altro incidente di Reggio Calabria, avvenuto all'interno del locale palazzetto dello sport, il Palaca-

<sup>23</sup> CNEL - Osservatorio socio-economico sulla criminalità, Rapporto *Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico*, Roma, CNEL, 2008, p. 38.

fiore. Intorno alle 2 di notte, mentre erano in corso le attività di allestimento del palco, è crollata anche in questo caso la struttura metallica del «*ground support*» sovrastante il palco. Le pesanti tubature si sono abbattute sulle gradinate e su alcuni operai, intenti a fissare le luci sul tetto del palco. Uno di loro, Matteo Armellini, di 31 anni, è stato colpito in pieno ed è morto sul colpo. Altri due suoi colleghi, rimasti feriti in maniera non grave, sono stati portati in ospedale.

Le analogie tra i due episodi sono dunque elevate e pongono una serie di interrogativi sulle modalità di organizzazione del lavoro nel settore del montaggio dei palchi. Al di là degli esiti delle indagini e dei procedimenti giudiziari, quel che preme mettere in evidenza è che si tratta di un settore che, come molti altri, fa un ampio uso di appalti e subappalti, con ritmi di lavoro molto intensi. Il ricorso frequente per i concerti e gli altri spettacoli a strutture sempre più grandiose e complesse impone infatti la presenza di numerosi operai, che lavorano a ritmo continuo per trasportare, montare e smontare a tempo di *record* i palchi e le attrezzature di supporto, che spesso devono essere spostati nel giro di pochi giorni da una località all'altra per seguire le *tournées* degli artisti.

Come anche molte inchieste giornalistiche hanno evidenziato, il personale che cura l'allestimento è fornito da ditte specializzate, le quali però a loro volta fanno ricorso per le attività accessorie (tipicamente i servizi di facchinaggio) ad altre ditte, che impiegano lavoratori generici meno qualificati (ad esempio a Trieste c'erano tre di queste ditte subappaltatrici). Questo implica la necessità, ai fini delle garanzie di sicurezza, di un'attenta pianificazione sia del progetto di realizzazione del palco dal punto di vista statico, sia del coordinamento delle diverse figure chiamate ad operare nella zona di lavoro. Esistono al riguardo normative e regole tecniche molto precise, che però talvolta sono disattese: in primo luogo non vi è sempre un'adeguata formazione/informazione degli addetti, in secondo luogo i ritmi molto veloci cui si accennava prima vanno spesso a discapito del rispetto delle necessarie cautele. Non si vuole naturalmente generalizzare: nella maggior parte dei casi queste attività sono svolte da professionisti qualificati e con un alto grado di specializzazione, tuttavia le irregolarità sono assai diffuse, soprattutto tra le ditte subappaltatrici. Ad esempio, dopo i gravi incidenti di cui si è appena detto, nei mesi di marzo e aprile 2012 le forze dell'ordine e i servizi ispettivi degli enti preposti hanno fatto una serie di ispezioni congiunte in varie località italiane (Caserta, Livorno, Napoli, La Spezia) sulle attività di allestimento di alcuni concerti e spettacoli, ai fini di controllo e di prevenzione. In tutti i casi sono emerse violazioni delle norme sulla sicurezza e la presenza di un alto numero di lavoratori irregolari o totalmente in nero, quasi tutti impiegati in imprese subappaltatrici.

Le procedure del settore prevedono che le ditte responsabili dell'allestimento debbano presentare i progetti alle competenti Commissioni di vigilanza prefettizie o comunali, mentre i controlli sono affidati ai servizi tecnici delle ASL e delle Direzioni territoriali del lavoro, nonché ai Vigili del fuoco per la parte relativa alla prevenzione incendi. Purtroppo la cro-



nica carenza di personale di questi enti rende spesso molto difficile controllare accuratamente tutti i numerosi concerti, spettacoli ed eventi vari che si succedono nel corso dell'anno, in particolare in estate.

Attualmente i controlli sul settore si sono però intensificati e anche l'INAIL, attraverso il Dipartimento Tecnologie della sicurezza (l'ex ISPESL) ha attivato dei corsi di qualificazione e formazione specifici per gli operatori del settore su base regionale (ad esempio in Toscana), proponendo altresì di prevedere anche per le attrezzature provvisorie (come sono classificati appunto i palchi dei concerti) la presentazione preventiva, da parte delle imprese, di idonei schemi tipo – in analogia a quelli previsti per i ponteggi metallici fissi – a partire dai quali dovrebbe discendere ogni specifico progetto. Lo stesso Dipartimento Tecnologie della sicurezza dell'INAIL ha suggerito anche di introdurre una validazione preventiva, per esempio a livello regionale, facilitando in tal modo il compito delle Commissioni di vigilanza che spesso ricevono le documentazioni tecniche in tempi molto ravvicinati rispetto all'evento. A livello generale, occorrerebbe garantire un'azione di controllo più severa e prevedere in modo più attento i carichi di lavoro che questo genere di eventi comporta, facendo in modo che i progetti di montaggio, che oggi sono eseguiti in maniera abbastanza generica, siano maggiormente dettagliati.

Un altro incidente sul lavoro legato a lavorazioni in appalto del quale la Commissione si è occupata direttamente è stato quello occorso al signor Luigi Termano, un operaio di 26 anni morto il 29 febbraio 2012 in uno dei cantieri della Metro C di Roma (precisamente quello situato in Via Casilina angolo Via Colombi) durante alcuni lavori di manutenzione. L'8 marzo una delegazione della Commissione ha effettuato un sopralluogo nel cantiere in questione, per meglio rendersi conto delle circostanze dell'incidente, e ha poi proceduto ad una serie di audizioni informative in Senato, con tutti i soggetti interessati: sono stati ascoltati i rappresentanti del Comune di Roma, i rappresentanti della Magistratura e dei Carabinieri che si sono occupati delle indagini, i tecnici della Direzione territoriale del lavoro di Roma e della ASL Roma B, competenti per zona, e infine le parti sociali, datori di lavoro e sindacati, delle aziende coinvolte nell'infortunio.

Al riguardo occorre fare una premessa per chiarire l'organizzazione dei lavori legati alla realizzazione della linea C della Metropolitana di Roma. Nel 2005 il Comune di Roma ha costituito la società Roma Metropolitane S.r.l. (di cui detiene per intero il capitale sociale), che svolge il ruolo di stazione appaltante e controlla tutta la parte amministrativo-giuridica inerente ai lavori che interessano le linee metropolitane della città, tra le quali rientra appunto la nuova linea C attualmente in corso di realizzazione, uno dei cantieri di metropolitane più grandi d'Europa. Roma Capitale svolge un ruolo di direzione e coordinamento, mentre Roma Metropolitane ha il ruolo di stazione appaltante; nella fattispecie, la linea C ha una serie di supervisioni, poiché ha tre soggetti finanziatori: lo Stato, che è intervenuto con il Comitato interministeriale per la programmazione econo-

mica (CIPE) per il 70 per cento, il Comune di Roma, che interviene con il 18 per cento, e la Regione Lazio, che interviene con il 12 per cento. Oltre al ruolo di Roma Metropolitane, un commissario governativo è delegato a controllare i lavori della linea C, infine vi è una supervisione da parte dell'ente che ha approvato il progetto, ovvero il CIPE.

L'esecuzione dei lavori per la realizzazione della linea C è affidata a un contraente generale, la Metro C s.c.p.a., una società di progetto formata dalle società Astaldi, Vianini Lavori, Ansaldo STS, Cooperativa Muratori e Braccianti di Carpi, Consorzio Cooperative Costruzioni. Il contraente generale si avvale poi, per eseguire alcune fasi della lavorazione, di una serie di subappaltatori, tra i quali la ditta CO.GE.DI. S.r.l., che operava nel cantiere dell'incidente e alla quale apparteneva la vittima, il signor Termano.

Essendo l'opera inserita nella legge obiettivo, il contraente generale è responsabile di tutta la filiera della sicurezza e della direzione lavori. Roma Metropolitane svolge l'attività di alta sorveglianza su tutti i 37 cantieri attualmente attivi, su cui operano circa 1.500 operai e un numero considerevole di imprese, attraverso controlli periodici sugli aspetti tecnici e sulla qualità dell'appalto.

Per quanto riguarda la dinamica dell'incidente, intorno alle ore 20 Luigi Termano e un altro operaio stavano lavorando all'interno di un pozzo, profondo 28 metri, sotto il livello del suolo. I due erano impegnati nel taglio di una trave metallica, seduti su un ponteggio provvisorio il cui piano di calpestio era posto a oltre 2 metri da terra. Il ponteggio non aveva parapetti per impedire la caduta nel vuoto; a 70 centimetri vi era invece un parapetto posto sul bordo del pozzo, alto però solo 115 centimetri, ossia circa un metro inferiore all'altezza del piano di calpestio del ponteggio. Secondo le ricostruzioni della Magistratura, i due operai erano altresì sprovvisti delle cinture di sicurezza. Quando l'altro operaio ha terminato di tagliare la trave, il moncone, che era legato con una catena, è ondeggiato all'indietro e il signor Termano, che si trovava a fianco al collega, per evitare di essere colpito si è sbilanciato all'indietro e ha perso l'equilibrio, cadendo nel pozzo. Benché subito soccorso, è purtroppo deceduto il giorno seguente per i traumi riportati.

Al termine delle indagini, la Magistratura ha chiesto il rinvio a giudizio per i dirigenti di Roma Metropolitane, di Metro C esercenti le funzioni di datori di lavoro e di responsabili, a vario titolo, del procedimento e dei controlli della sicurezza nel cantiere interessato, nonché per il responsabile e i preposti della ditta CO.GE.DI., con l'accusa di concorso in omicidio colposo e violazione delle norme antinfortunistiche.

Lasciando da parte quello che sarà l'esito del procedimento giudiziario e l'effettivo accertamento delle responsabilità, il caso è emblematico di molti problemi che si riscontrano spesso nei cantieri delle grandi opere pubbliche, dove la complessità dei lavori e il numero stesso degli operatori crea potenziali situazioni di rischio per la salute e la sicurezza che devono essere opportunamente gestite. Manca spesso però un efficace coordinamento tra le diverse fasi della lavorazione e tra le diverse ditte chia-

mate ad operare, che si traduce anche nell'assenza di un'informazione/formazione completa agli operai. Nella vicenda della Metro C, le indagini della Magistratura hanno accertato che i due lavoratori non erano stati adeguatamente informati sui rischi e quindi sulle precauzioni da assumere per l'esecuzione di quel lavoro. Inoltre, è di tutta evidenza che il ponteggio era assolutamente irregolare, mancando sia i parapetti che le cinture di sicurezza prescritte, il che pone il problema sia di chi ha organizzato e autorizzato il lavoro, sia di chi doveva vigilare sul rispetto delle norme antinfortunistiche.

I controlli effettuati nei cantieri della Metro C sia dal committente, sia dalle autorità preposte sono stati numerosi: nel 2011 Roma Metropolitana ha svolto e verbalizzato oltre 1.200 sopralluoghi nei diversi cantieri e oltre 170 nel periodo di gennaio-febbraio 2012 immediatamente precedente all'infortunio, i tecnici della Direzione provinciale del lavoro tra il 2010 e il 2011 hanno controllato 4 cantieri, mentre la ASL Roma B tra il 2008 e l'inizio del 2012 ha eseguito 100 sopralluoghi, comminando 62 prescrizioni per varie violazioni. Ciononostante, l'ampiezza dei lavori è tale che i controlli risultano comunque insufficienti, anche a causa degli organici ridotti dei servizi ispettivi. Durante le audizioni svolte sull'incidente sono stati evidenziati, in particolare da parte dei sindacati, molti problemi relativi all'organizzazione dei cantieri e alla formazione dei lavoratori, ai quali però non fa riscontro una vigilanza ampia e soprattutto tempestiva. Allorquando viene segnalato una carenza o una irregolarità in un cantiere, infatti, passano a volte molti giorni prima che arrivi l'ispezione e nel frattempo la scena è completamente cambiata.

Questi problemi si riscontrano purtroppo in tutta Italia negli appalti pubblici, non solo delle grandi opere, ma anche e in modo ancora più evidente nei cantieri più piccoli: mentre infatti le grandi opere vanno avanti per lunghi periodi e quindi anche un controllo meno tempestivo può comunque rilevare eventuali disfunzioni, nei cantieri di minori dimensioni (per fare un tipico esempio, il rifacimento della facciata di un edificio pubblico) che hanno una durata assai più breve un sopralluogo tardivo rischia di arrivare quando il cantiere è ormai chiuso e diventa sostanzialmente inutile. In alcune circostanze a ciò si aggiungono poi inefficienze e sovrapposizioni tra le pubbliche amministrazioni competenti, che rendono la situazione ancora più difficile.

Naturalmente, in questi contesti non vi sono soltanto rischi per le condizioni di sicurezza dei lavoratori, ma aumentano anche i tentativi di infiltrazione del lavoro sommerso o in nero o addirittura di aziende legate alla criminalità organizzata, che ha da sempre negli appalti pubblici una delle sue principali attività, specie nelle Regioni del Mezzogiorno. Come ricorda infatti una recente relazione della Commissione antimafia, «Nelle quattro Regioni ad alta densità mafiosa, le risultanze delle indagini e delle attività processuali dimostrano che il condizionamento della pubblica amministrazione si esercita principalmente sugli appalti pubblici, sui finanziamenti comunitari, sullo smaltimento dei rifiuti e, con partico-

lare insistenza, sul settore sanitario, dove si concentra gran parte della spesa pubblica in capo alle Regioni»<sup>24</sup>.

A questi problemi si sta cercando da tempo di porre rimedio organizzando delle strutture centralizzate – in genere coordinate dalle Prefetture – sia per quanto riguarda la gestione amministrativa degli appalti, sia per quanto concerne le operazioni di vigilanza e controllo, le quali stanno dando ottimi risultati non solo per il contrasto all'illegalità e alle infiltrazioni della criminalità organizzata, ma anche sul fronte della prevenzione degli infortuni. Si tratta però di strumenti che dovrebbero avere una maggiore diffusione, non limitata soltanto alle grandi opere pubbliche.

Si è ritenuto opportuno dilungarsi su questi episodi di infortuni sul lavoro legati agli appalti non solo per dare conto del lavoro di approfondimento svolto dalla Commissione, ma anche perché, come si è visto, si tratta di vicende che assumono carattere emblematico rispetto ai problemi della sicurezza sul lavoro negli appalti e subappalti, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico. Di tali aspetti e delle possibili soluzioni si parlerà in maniera diffusa nel prossimo paragrafo.

### 3.3.2. *Le iniziative di prevenzione e controllo*

Nella precedente relazione intermedia, si sono segnalate alcune iniziative e possibili soluzioni per cercare di migliorare i livelli di salute e sicurezza sul lavoro nel settore degli appalti e subappalti. Come si è più volte sottolineato, uno dei fattori maggiormente problematici, soprattutto nelle gare ad evidenza pubblica, è il ricorso sistematico al massimo ribasso d'asta come criterio per la valutazione delle offerte, nei casi in cui questo determina una eccessiva compressione dei costi che poi si riverbera, inevitabilmente, anche sulle spese per la sicurezza. Si tratta di un tema richiamato più volte con preoccupazione da varie istituzioni e parti sociali incontrate dalla Commissione in tutto il Paese, sollecitando interventi per eliminare o quanto meno limitare il ricorso a questo criterio. Sollecitazioni analoghe sono venute anche dal Parlamento, che in proposito ha approvato anche vari atti di indirizzo, accolti dal Governo: da ultimo, la risoluzione n.6-00122 approvata il 7 febbraio 2012 dall'Assemblea del Senato dopo il dibattito sulla terza relazione intermedia della Commissione d'inchiesta.

In sostanza, occorre trovare sistemi (come il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che la legge già consente in alternativa a quello del massimo ribasso), che valutino l'offerta non solo attraverso parametri meramente economici, ma anche qualitativi, così da garantire anche una selezione delle imprese più qualificate e capaci, che sono in ge-

---

<sup>24</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Doc. XXIII n. 9, Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno*, 25 gennaio 2012, p. 13.

nere anche quelle che rispettano maggiormente le regole, incluse quelle della sicurezza sul lavoro. La Commissione si è impegnata a fondo per approfondire la questione, molto complessa anche dal punto di vista tecnico, per una serie di ragioni che è opportuno ricordare. In primo luogo, il criterio del massimo ribasso, come tutta l'attuale disciplina in materia di contratti pubblici, è di derivazione comunitaria e non può dunque essere derogata, se non in misura molto limitata. Il criterio del massimo ribasso ha inoltre una serie di indubbi vantaggi, configurandosi come un parametro di valutazione oggettivo, immediatamente misurabile e di facile utilizzo per le gare ad evidenza pubblica: oltre ad essere (in linea di principio) più trasparente, esso consente maggiori risparmi per le pubbliche amministrazioni, aspetto tutt'altro che trascurabile in un periodo di forte contrazione della spesa pubblica come l'attuale. Il problema è che se questo criterio, come spesso accade, viene applicato in modo per così dire acritico, in assenza di controlli e di una adeguata selezione delle offerte, si può arrivare alle degenerazioni di cui si è parlato, con ribassi abnormi che compromettono la qualità della prestazione e la sicurezza sul lavoro.

Peraltro, come si è accennato nel paragrafo precedente, anche i criteri di valutazione basati su parametri di tipo qualitativo presentano degli svantaggi, in quanto rendono più complessa e onerosa da gestire la procedura di gara, accrescono la discrezionalità delle stazioni appaltanti (e dunque il rischio di irregolarità o illeciti) e possono ridurre i margini di risparmio per le stesse.

Su quest'ultimo aspetto, però, occorre fare un po' di chiarezza: secondo la *Relazione annuale 2011* presentata al Parlamento dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), negli appalti pubblici di lavori il ribasso medio di aggiudicazione rispetto alla base d'asta è del 21,6 per cento per le gare assegnate con il criterio del massimo ribasso e del 16,8 per cento per quelle assegnate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per quanto riguarda gli appalti pubblici di servizi, il ribasso di aggiudicazione è in media del 18,6 per cento con il massimo ribasso e del 16,5 per cento con l'offerta economicamente più vantaggiosa, mentre nel caso delle forniture le percentuali sono rispettivamente del 17,3 e del 15,8 per cento<sup>25</sup>.

Quindi, gli appalti pubblici aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa determinano un ribasso rispetto alla base d'asta che è in media solo del 2-4 per cento inferiore a quello conseguito con il criterio del massimo ribasso: si tratta di differenze che nei contratti di grande valore possono essere certo importanti, ma che in molti casi non sembrano tali da giustificare da sole la scelta di ricorrere sistematicamente al massimo ribasso. Ciononostante, questo è comunque in assoluto il criterio più utilizzato: sempre secondo i dati della *Relazione annuale dell'AVCP*, infatti, esso viene adottato dalle stazioni appaltanti per oltre

---

<sup>25</sup> Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, *Relazione annuale 2011*, Roma, 4 luglio 2012.

l'87 per cento dei lavori, più del 65 per cento dei servizi e la quasi totalità delle forniture.

A questa scelta concorrono, come già osservato, le croniche ristrettezze di bilancio di molte pubbliche amministrazioni, che incoraggiano il tentativo di ricercare il maggior risparmio possibile, nonché il fatto che molte amministrazioni spesso non hanno la capacità tecnica per gestire procedure di gara più sofisticate come quelle basate sull'offerta economicamente più vantaggiosa, né per effettuare i controlli che pure sarebbero necessari e affrontare l'eventuale contenzioso con le ditte che partecipano agli appalti (si pensi ad esempio ai piccoli Comuni).

Si impone allora l'esigenza di rafforzare il regime dei controlli da parte delle pubbliche amministrazioni appaltanti, soprattutto nella fase preliminare di valutazione delle eventuali anomalie di offerta. Questo potrebbe essere realizzato prevedendo meccanismi di verifica più pregnanti in presenza di offerte con ribassi eccessivi (ad esempio oltre una certa soglia) e obbligando le imprese a fornire adeguati giustificativi. Un altro elemento importante è quello della verifica della congruità dei costi delle singole voci di spesa, specialmente per quanto riguarda quelli della manodopera, che andrebbero indicati in modo distinto nei bandi di gara, così da consentire controlli più approfonditi sulle offerte dei concorrenti.

Questa operazione deve però necessariamente accompagnarsi ad un potenziamento delle strutture amministrative, con una maggiore capacità tecnica del personale addetto alla gestione delle gare, che dovrebbe essere adeguatamente formato, ma anche meglio tutelato, per evitare (come accade ora) di essere eccessivamente esposto alle pressioni delle aziende che partecipano alle gare. Il problema riguarda in particolare quelle decisioni, come l'esclusione per anomalie, che possono dare origine a contenziosi: talvolta, anche quando ci sarebbero i presupposti, molti funzionari amministrativi esitano a procedere, perché non hanno una preparazione idonea o temono di essere poi lasciati soli a fronteggiare certe responsabilità. Occorre infatti ricordare che coloro che prendono queste decisioni non solo sono esposti nei confronti delle aziende che partecipano alla gara, ma devono anche rispondere all'amministrazione appaltante, che potrebbe insistere - per vari motivi - per accorciare i tempi della procedura, impedendo una più accurata valutazione delle offerte.

È da segnalare che sul tema è stato presentato in Senato un apposito disegno di legge (Atto Senato n. 3176, intitolato «Nuove norme per la limitazione del ricorso ai ribassi elevati nelle gare pubbliche, a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori»), su iniziativa del senatore Vincenzo De Luca e di altri parlamentari, tra i quali vari componenti della Commissione d'inchiesta. Il disegno di legge infatti raccoglie molte delle indicazioni scaturite dall'inchiesta e prevede una serie di misure atte ad introdurre nella disciplina vigente degli appalti pubblici alcuni correttivi orientati a limitare il ricorso ai ribassi elevati, a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, oltre che della dignità delle prestazioni di manodopera e professionali.

Si propone, in particolare, un sistema di valutazione delle offerte anormale in grado di vincolare le imprese a valutare in forma congrua l'importo da offrire, così da scoraggiare la pratica dei ribassi sui costi della sicurezza relativi alla manodopera. A tal fine, è disposta una modifica del Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che introduce nuovi criteri e requisiti per lo svolgimento delle gare e la selezione dell'offerta migliore, applicabile a tutti i settori, per qualunque importo. In più, si prevede che, nel caso di offerte anormalmente basse, la verifica venga effettuata da un soggetto il quale, a garanzia dei rischi che potrebbero derivare dallo svolgimento della propria attività di competenza, sia munito di una polizza di responsabilità civile professionale per tutta la durata dell'appalto.

Per scoraggiare i ribassi eccessivi, è inoltre prevista la prestazione di garanzie più alte per chi propone appunto ribassi elevati, superiori al 20 per cento, e non possiede certificazioni di qualità. Il disegno di legge introduce poi penali a carico dell'impresa esecutrice per le violazioni dei piani di sicurezza dei lavori oggetto dell'appalto, fino alla risoluzione del contratto nelle ipotesi più gravi. Viceversa, per incentivare le condotte virtuose, si prevede un premio per le imprese affidatarie che non hanno commesso infrazioni alle norme di sicurezza nell'esecuzione delle opere ed un premio per quelle che, certificate per il sistema di gestione della sicurezza, utilizzano in cantiere solo imprese dotate di tale certificazione.

Infine, oltre a definire in maniera più precisa compiti e responsabilità del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione e di vigilanza, il disegno di legge rinvia ad un regolamento – da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite la Conferenza unificata e le associazioni datoriali e sindacali del settore edile – l'individuazione dei requisiti di idoneità tecnica e professionale per lo svolgimento, in qualunque forma, dell'attività d'impresa nel settore dei lavori edili o di ingegneria civile, nonché la fissazione degli oneri di comunicazione posti a tal fine a carico degli imprenditori edili in sede di partecipazione alle gare.

Iniziative normative di tenore analogo sono state assunte anche da alcune amministrazioni regionali. Ad esempio la Regione Umbria ha emanato la legge regionale 21 gennaio 2010, n. 3 («Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici»), il cui funzionamento è stato illustrato alla Commissione nel corso del sopralluogo svolto a Perugia il 12 marzo 2012.

L'articolo 23 della legge regionale, relativo ai costi della sicurezza nell'affidamento dei lavori pubblici, prevede che i soggetti aggiudicatari in tutti i documenti relativi alle gare d'appalto per lavori pubblici debbano indicare in maniera specifica e separata, oltre al costo della sicurezza e dell'intervento, anche l'onere della quota parte delle spese generali per la sicurezza, che esula dal Codice degli appalti, ed il costo presunto della manodopera specializzata, ugualmente non previsto nel Codice degli appalti. Deve anche essere distinto il costo presunto per il personale, se il

ribasso incide su di esso: questo fatto non comporta l'anomalia della gara, perché il codice nazionale non lo prevede, ma determina una serie di controlli previsti dalla legge regionale. Infatti i cantieri dove ciò si è verificato sono oggetto di un monitoraggio specifico obbligatorio in capo alle stazioni appaltanti. Allo stesso modo, se l'incremento della media del ribasso è superiore ad una certa media aritmetica, scattano automaticamente maggiori controlli.

La legge regionale n. 3 del 2010 ha inteso quindi rafforzare i controlli nel settore degli appalti, in una Regione dove – come accade del resto un po' in tutta Italia – gli affidatari sono spesso piccole e medie imprese, anche attraverso il meccanismo del subappalto e della concessione. La legge peraltro è stata anche oggetto di un ricorso da parte dello Stato, sul quale si è pronunciata la Corte costituzionale con un'apposita sentenza, ma le norme in questione sono state fatte salve<sup>26</sup>. Su di esse infatti vi è la piena condivisione delle associazioni delle imprese, perché rappresenta uno strumento per controllare non solo le gare anomale, ma anche quelle con ribassi eccessivi, che determinano distorsioni anche sul mercato delle imprese. L'osservatorio regionale sugli appalti pubblici, previsto dalla legge, conferma il buon risultato dell'iniziativa.

Nel paragrafo 3.8 si darà conto della missione svolta in Emilia-Romagna dalla Commissione tra il 16 e il 18 settembre 2012 nei luoghi colpiti dal recente sisma. Come si vedrà meglio in quella sede, esistono molti problemi legati agli appalti della ricostruzione, tra i quali quello di garantire che gli stessi si svolgano nella maniera più corretta e trasparente possibile. Al riguardo, nel corso della missione la Commissione ha appreso di una importante iniziativa assunta dalla Regione Emilia-Romagna proprio al fine di prevenire alcuni di questi problemi. Nel luglio del 2012, infatti, la Regione ha stipulato un apposito Protocollo per la legalità con tutte le associazioni sindacali e d'impresa che, in relazione alle attività di ricostruzione del dopo terremoto, esclude il ricorso al criterio del massimo ribasso negli appalti. Si tratta naturalmente degli appalti pubblici, posto che nell'edilizia privata questo può essere soltanto un auspicio, ma è un segnale molto importante, volto a prevenire i rischi di infiltrazione della criminalità nel *business* della ricostruzione ma che ha evidenti ricadute anche ai fini della tutela della sicurezza dei lavoratori.

Questi esempi dimostrano come, senza derogare alla disciplina generale sui contratti pubblici di origine comunitaria, siano comunque possibili alcuni interventi normativi o più semplicemente amministrativi in grado di limitare il ricorso indiscriminato al massimo ribasso e più in generale di garantire un maggiore livello di prevenzione e di controllo nelle procedure ai fini della legalità e della sicurezza sul lavoro.

Una formula che si è richiamata anche nella precedente relazione è quella della creazione delle stazioni appaltanti uniche per varie amministrazioni pubbliche, ad esempio per i Comuni di una stessa Provincia,

<sup>26</sup> Si tratta della sentenza della Corte costituzionale n. 43 dell'11 febbraio 2011.



così da poter avere una «massa critica» maggiore e realizzare una gestione centralizzata e più efficiente degli appalti, anche a livello di controlli. Tale modalità operativa è già stata sperimentata con successo in diverse realtà italiane, spesso sotto la gestione delle Prefetture, anche in questo caso soprattutto per contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata. Nella già citata relazione della Commissione antimafia del 25 gennaio 2012 si osserva espressamente a questo proposito: «La riduzione del numero delle stazioni appaltanti è un altro degli interventi da tempo richiesto per limitare i rischi di infiltrazione criminale. L'elevato numero (attualmente circa 18.000) costituisce un elemento di debolezza del sistema: il concentrazione in strutture più ampie, a livello provinciale o regionale, avrebbe l'effetto di scongiurare i rischi di condizionamenti locali e consentire una migliore lettura dei dati a fini decisionali»<sup>27</sup>.

La relazione della Commissione antimafia cita in proposito una serie di esempi di Regioni e Province che hanno attivato questo modello. Naturalmente esso non è sempre generalizzabile, ma l'idea di associare più enti nella gestione degli appalti è sicuramente valida, non soltanto nelle gare che hanno per oggetto lavori o forniture ma anche in quelle dei servizi, un settore in cui l'esternalizzazione è sempre più diffusa e dove i problemi della qualità della prestazione e della tutela della sicurezza sul lavoro sono ormai molto sentiti, visto anche l'alto numero di infortuni.

L'altro aspetto è quello del rafforzamento dei poteri di controllo da parte delle stazioni appaltanti nei confronti non solo dell'appaltatore principale, ma anche e soprattutto dei subappaltatori. È bene ripetere che è proprio nell'allungamento della catena degli affidamenti all'interno dell'appalto che si creano le maggiori violazioni della sicurezza sul lavoro e i più gravi incidenti, spesso mortali. Nel paragrafo precedente si è spiegato come ormai esista una vera e propria giungla di formule contrattuali che rendono quanto mai complessi gli affidamenti al di sotto del primo livello (cioè dell'appaltatore principale), creando una stratificazione a più livelli, in senso verticale e perfino orizzontale, con i raggruppamenti o i consorzi di imprese.

La perdita di controllo e di coordinamento sulle varie ditte che partecipano al progetto in queste situazioni è quasi inevitabile e sempre causa di gravi inconvenienti. Infatti, mentre il rapporto tra committente e contraente principale è più controllato e tutelato, quello con i subappaltatori diventa molto più sfumato o a volte perfino inesistente, poiché molte stazioni appaltanti non controllano i successivi livelli di attività (gli ultimi anelli della catena, per così dire), spesso volutamente per non avere complicazioni. In molti casi, tuttavia, sono le stesse norme del bando di gara che limitano la capacità di intervento della stazione appaltante nei confronti delle imprese subappaltatrici: a tale situazione occorre dunque porre rimedio, mediante una stesura più attenta dei bandi.

---

<sup>27</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Doc. XXIII n. 9, cit.*, p. 171.

Si è già vista, inoltre, l'importanza dell'anomalia di gara nella selezione delle offerte, un meccanismo che, se ben applicato, potrebbe evitare anche molte distorsioni del sistema del massimo ribasso. Anche in questo caso, però, occorre una più solida organizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni per gestire questi aspetti, che potrebbe essere ottenuta proprio con i meccanismi associativi prima richiamati.

Infine, è opportuno richiamare ancora una volta l'attenzione sul problema della sicurezza del lavoro negli appalti del settore privato. In questo comparto, l'assenza delle procedure e dei controlli più severi previsti per il settore pubblico rende la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro molto più frequente e difficile da arginare: gli episodi richiamati nel precedente paragrafo della morte dei giovani operai addetti al montaggio dei megapalchi per i concerti a Trieste e a Reggio Calabria dimostrano la rilevanza della questione. Le maggiori preoccupazioni riguardano il settore delle costruzioni e si legano strettamente al tema della regolamentazione della professione di imprenditore edile. Nella precedente relazione si è ricordato come le organizzazioni di categoria (a cominciare dall'Associazione nazionale costruttori edili) abbiano più volte denunciato le carenze dell'attuale normativa che non prevede per l'accesso a tale professione particolari requisiti di esperienza, preparazione tecnica e struttura organizzativa, essendo sufficiente, nella maggior parte dei casi, una semplice iscrizione alla Camera di commercio.

Una situazione molto frequente, nella quale la Commissione d'inchiesta si è imbattuta anche in quest'ultimo anno, è quella dei lavoratori autonomi che si iscrivono come imprenditori edili senza avere intorno a sé alcuna struttura organizzativa stabile e, una volta ottenuto un appalto, eseguono il lavoro avvalendosi di altri lavoratori autonomi reclutati per l'occasione con il meccanismo del subappalto. Spesso si tratta di *ex* titolari di imprese edili che utilizzano surrettiziamente i loro *ex* dipendenti, ma altre volte si tratta di persone senza esperienza specifica che mettono insieme squadre di lavoratori più o meno raccoglittice. In entrambi i casi i collaboratori figurano anch'essi come liberi professionisti, pur agendo di fatto come veri e propri dipendenti dell'appaltatore: sono i cosiddetti pseudoartigiani, la cui presenza sempre più diffusa nei cantieri pone vari problemi. In primo luogo vi è un discorso di elusione fiscale e contributiva, in quanto le imposte e i contributi pagati come lavoratori autonomi sono più bassi di quelli che le imprese pagherebbero per dei lavoratori dipendenti; in secondo luogo, mentre i lavoratori dipendenti sono soggetti ad una serie di obblighi sotto il profilo della sicurezza, la cui organizzazione e responsabilità compete al datore di lavoro, i lavoratori autonomi hanno meno vincoli e non sono tenuti ad osservare le stesse regole, anche se nel caso di specie si tratta in realtà di falsi lavoratori autonomi.

Il rischio oggettivo dunque è che, in assenza di una regolamentazione specifica, anche imprese o lavoratori autonomi privi di adeguata formazione e organizzazione possano svolgere determinati lavori edili, anche di notevole rilievo, a prezzi assai più bassi delle imprese meglio organizzate, nei cui confronti praticano una vera e propria concorrenza sleale.

Questi soggetti offrono in molti casi prestazioni di qualità inferiore e, soprattutto, non adottano tutte le necessarie cautele per garantire la sicurezza dei loro lavoratori, sia perché hanno una formazione inadeguata, sia perché, al fine di spuntare prezzi più bassi, tendono spesso a tagliare proprio le spese per la sicurezza.

D'altra parte, se il problema si pone soprattutto nel settore dell'edilizia privata, come si è visto anche nei contratti pubblici, attraverso il sistema dei subappalti, possono crearsi spazi in cui si inseriscono imprese poco serie e meno qualificate. A ciò si aggiunge la crisi economica che sta attanagliando anche il settore edile e che induce molte imprese a operare con margini economici ridottissimi o addirittura in maniera irregolare o sommersa, azzerando i costi e le tutele per la sicurezza dei lavoratori.

Come si è visto nel paragrafo 2.3, questo problema potrebbe essere risolto attraverso l'istituzione del sistema della qualificazione delle imprese, con l'attribuzione di un punteggio che misura l'idoneità degli operatori sotto il profilo della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, rispetto ad una serie di parametri (livello di formazione, assenza di violazioni di legge, ecc.). In edilizia ciò si realizzerebbe attraverso la cosiddetta «patente a punti» che però è ancora in corso di elaborazione nell'ambito della Commissione consultiva permanente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La Commissione consultiva, sollecitata dallo stesso Ministro, ha assunto l'impegno come prioritario, ma è difficile ipotizzare una rapida conclusione dell'*iter*: si tratta infatti di una materia complessa e sulla quale esistono opinioni diverse, anche tra le associazioni di categoria.

Sul tema non sono mancate anche iniziative parlamentari, che non hanno però trovato seguito: al riguardo si possono ricordare l'Atto Senato n. 2663 («Disciplina dell'attività professionale di costruttore edile e delle attività professionali di completamento e finitura edilizia»), approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati e, più recentemente, il già citato Atto Senato n. 3176 che, come si è accennato, oltre ad intervenire in materia di appalti prevede anche una regolamentazione della figura del costruttore.

Purtroppo la fine della legislatura rende assai improbabili novità significative su questo fronte. Resta in ogni caso l'esigenza di regolamentare l'attività di imprenditore edile, sollecitata anche questa nella citata risoluzione al Governo approvata dal Senato il 7 febbraio 2012: senza voler limitare la libertà d'iniziativa privata o la concorrenza del settore, è necessario assicurare una maggiore qualificazione degli operatori e quindi un maggiore rispetto delle regole della sicurezza sul lavoro. Malgrado gli innegabili progressi degli ultimi anni, quello edile resta infatti il settore con il più alto numero di incidenti, sia nel complesso che come casi mortali, nonché uno dei settori dove si concentrano le maggiori quote di lavoro irregolare e sommerso.

Tuttavia, i problemi degli appalti e subappalti non si pongono solo nel settore edile. Si è già osservato infatti che la moderna attività industriale tende ad esternalizzare fasi sempre più ampie del processo produt-

tivo, facendo ricorso alle prestazioni di soggetti terzi. Questo fenomeno si verifica soprattutto presso le grandi imprese, che affidano ad aziende più piccole il compito di eseguire lavorazioni secondarie o servizi accessori (ad esempio attività di manutenzione o di pulizia), spesso all'interno degli stessi stabilimenti del committente. Si crea così il problema della gestione della sicurezza dei lavoratori delle imprese affidatarie, che non è sempre curata con la stessa solerzia e attenzione riservata ai dipendenti dell'azienda committente. Mentre questi ultimi ricevono generalmente una formazione di buon livello, i dipendenti delle aziende appaltatrici e subappaltatrici hanno talvolta una preparazione inferiore o che non è specifica per le esigenze e l'ambiente nel quale sono chiamati ad operare.

Quest'ultima circostanza è purtroppo molto frequente, posto che i grandi committenti, una volta affidato l'appalto, spesso si disinteressano dell'organizzazione della ditta affidataria (e quindi anche degli aspetti relativi alla gestione della sicurezza), omettendo di fornire tutte le informazioni necessarie sul lavoro da eseguire e soprattutto sull'ambiente nel quale lo stesso avviene. Questa disfunzione crea notevoli inconvenienti ed è spesso all'origine di molti gravi incidenti sul lavoro, anche mortali: un esempio tipico sono gli infortuni nei cosiddetti ambienti «confinati» (silos, pozzi, cisterne, ecc.), che hanno causato autentiche tragedie, di alcune delle quali si è occupata purtroppo in questi anni anche la Commissione.

In questi casi uno dei fattori ricorrenti alla base dell'infortunio è la mancata o incompleta informazione da parte dell'azienda principale alle persone che debbono operare nell'ambiente confinato riguardo alla presenza di sostanze tossiche o nocive (gas, vapori, ecc.) e alle relative precauzioni da adottare. Quasi sempre, le vittime sono operai (magari non adeguatamente addestrati) che lavorano per ditte appaltatrici o subappaltatrici, che non si erano coordinate bene tra loro e con il committente. Per questa ragione, come si è ricordato nel paragrafo 2.3, nel 2011 dopo l'ennesima tragedia di questo tipo presso la DSM di Capua, è stato emanato un apposito regolamento con decreto del Presidente della Repubblica n. 177 del 2011, che ha esteso il sistema di qualificazione delle imprese alle lavorazioni che si svolgono in ambienti confinati, prevedendo un notevole innalzamento del livello dei requisiti organizzativi e professionali degli operatori e un più forte coordinamento tra il committente e le imprese affidatarie.

In queste situazioni l'elemento chiave della prevenzione è infatti proprio l'adeguato coordinamento tra i diversi soggetti chiamati a collaborare ad una stessa attività complessa o anche semplicemente a lavorare all'interno di uno stesso spazio fisico. Dal punto di vista della sicurezza l'attenzione si concentra sui cosiddetti rischi da interferenze di lavorazione, che il decreto legislativo n. 81 del 2008 espressamente impone di prevenire redigendo il cosiddetto DUVRI (documento unico di valutazione dei rischi da interferenze). L'articolo 26, comma 3, recita infatti: «Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che

indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze.».

Si tratta di un passaggio essenziale proprio all'interno degli appalti e subappalti, sia nel settore pubblico che in quello privato. In certi luoghi di lavoro (grandi cantieri edili, siti di imprese industriali, ospedali, scuole, ecc.) si ha spesso la presenza contemporanea di centinaia o addirittura migliaia di persone appartenenti a imprese diverse, che lavorano a poca distanza tra loro, a volte letteralmente contendendosi gli spazi fisici. In tali condizioni è indispensabile assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, non solo per quanto concerne la qualità della prestazione, ma anche ai fini della tutela della sicurezza e dell'incolumità delle persone. Esistono al riguardo normative e procedure ben collaudate, che se correttamente applicate possono senz'altro aiutare a controllare e prevenire eventuali incidenti o disfunzioni: nella maggior parte dei casi fortunatamente è così.

Tuttavia, in molte situazioni purtroppo accade diversamente e questi argomenti sono affrontati dagli interessati in modo distratto e, per così dire, senza grande convinzione, a causa di una insufficiente preparazione e sensibilità sugli aspetti della sicurezza. La conseguenza è che i vari adempimenti sono eseguiti in modo formale o superficiale, senza prestare la necessaria attenzione, salvo poi dolersi quando si verificano incidenti o tragedie.

Così spesso la redazione del DUVRI e dei piani di sicurezza diventa l'ennesimo passaggio burocratico, magari fatto copiando una documentazione già predisposta o addirittura scaricabile da *internet*. Come segnalato più volte alla Commissione sia dai rappresentanti degli organi ispettivi che da quelli delle parti sociali nel corso delle numerose audizioni svolte in tutta Italia, esiste infatti al riguardo un fiorente commercio di documenti preconfezionati, offerti alle aziende da consulenti privi di scrupoli che tendono a privilegiare gli aspetti più formali e burocratici anziché aiutare realmente le imprese a costruire un efficace sistema di prevenzione e di formazione degli addetti.

In molti casi la responsabilità ricade anche sui committenti, che non si curano sempre a sufficienza di organizzare e coordinare il lavoro complessivo di tutti i soggetti che operano per loro conto, sia come dipendenti che come appaltatori esterni. In genere si tratta di grandi organizzazioni come imprese multinazionali o pubbliche amministrazioni, che quindi hanno anche un potere contrattuale più forte nei confronti delle aziende affidatarie, per lo più piccole ditte. Naturalmente non si intende con questo generalizzare, posto che la maggior parte delle situazioni sono gestite in maniera corretta, ma il problema è comunque molto diffuso.

In questo senso assume grande importanza la corretta valutazione dei rischi da interferenze, che deve essere fatta in maniera appropriata e tenendo conto delle concrete esigenze di ciascun processo e ambiente di lavoro, per poter adottare poi le necessarie misure preventive, a cominciare da un adeguato coordinamento delle varie attività. Questo significa che il DUVRI non deve essere interpretato come un mero adempimento burocrati-

tico, ma con un approccio di tipo sostanziale, in quanto parte integrante della complessiva azione di prevenzione e gestione della sicurezza.

Al riguardo alcune associazioni di categoria hanno spesso obiettato, anche nei vari incontri con la Commissione, che la redazione di questo documento sarebbe di per sé eccessivamente complessa (specie per le piccole e medie imprese) e non risulterebbe neanche giustificata nel caso di appalti di piccola entità e con un livello di rischio tendenzialmente basso. Le associazioni hanno pertanto chiesto di razionalizzare questo adempimento, adottando modelli semplificati del DUVRI o affidando la valutazione dei rischi da interferenza ed il relativo coordinamento a un professionista dotato di adeguata preparazione. In linea di principio ciò è senz'altro possibile e anche il Governo ha fatto proposte in questo senso, ad esempio nel già citato disegno di legge n. 5610 recentemente presentato alla Camera dei deputati. Ove correttamente impostate, le misure di semplificazione potrebbero anzi elevare il livello della prevenzione, privilegiando un approccio di tipo sostanziale rispetto ad uno più burocratico-formale.

Qualunque processo di snellimento amministrativo è sempre positivo, a condizione però che non si traduca in un indebolimento dei presidi posti a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, tanto più necessari in contesti come quelli degli appalti in cui interagiscono contemporaneamente una pluralità di soggetti diversi. Soprattutto, è essenziale formare adeguatamente tutti i lavoratori che partecipano all'appalto, da quelli dell'azienda committente a quelli delle ditte affidatarie. Inoltre, occorre responsabilizzare maggiormente il committente, pubblico o privato che sia, attribuendogli contestualmente più penetranti poteri di coordinamento e di controllo anche nelle attività e nell'organizzazione dei vari appaltatori e subappaltatori.

Le autorità di vigilanza sono fortemente impegnate in questo settore, come testimoniato dalle varie ispezioni congiunte che si effettuano sempre più spesso, specialmente nei cantieri delle grandi opere. Accanto all'attività di controllo è tuttavia fondamentale una sempre maggiore consapevolezza da parte di tutti gli operatori e una maggiore capacità di collaborazione e di sinergia rispetto al comune obiettivo di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Conclusivamente, si può senz'altro affermare che, pur rispettando le normative comunitarie e tenendo conto delle esigenze generali del sistema, esiste comunque lo spazio per interventi di carattere legislativo e amministrativo tesi a prevenire e meglio controllare il fenomeno degli infortuni sul lavoro nel settore degli appalti e dei subappalti. Alcune delle soluzioni indicate in queste pagine sono del resto già operative, anche se a volte per iniziativa di singole amministrazioni, statali o locali, più attente e solerti. La Commissione, al termine del suo mandato, auspica quindi una maggiore diffusione di queste iniziative ed un maggiore sforzo da parte di tutti i soggetti istituzionali e sociali, per ovviare agli inconvenienti che ancora si registrano e salvaguardare in maniera sempre più efficace il bene primario della salute e della sicurezza dei lavoratori.

### 3.4. *La proposta di istituzione di una Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro*

Il 15 febbraio 2012 la Commissione ha ascoltato in audizione il dottor Giancarlo Caselli e il dottor Raffaele Guariniello, rispettivamente procuratore e sostituto procuratore della Repubblica di Torino. La Procura di Torino è da sempre in prima fila nella lotta contro i reati per infortuni e malattie professionali e molte sue indagini, ad esempio quelle sulla vicenda della ThyssenKrupp o sul caso Eternit, hanno ottenuto importanti risultati dal punto di vista giudiziario, sia per quanto riguarda il metodo di lavoro che per quanto concerne la giurisprudenza, avendo dato luogo a sentenze fondamentali come quelle dei due processi appena richiamati.

Sulla scorta anche di queste esperienze, la Procura di Torino ha avanzato da tempo la proposta per l'istituzione di una Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro, al fine di una migliore organizzazione delle attività investigative in questo settore. Trattandosi di un tema di grande attualità, la Commissione ha ritenuto opportuno svolgere un approfondimento di tale proposta, come contributo conoscitivo da sottoporre all'attenzione del Parlamento e del Governo, oltre che naturalmente della stessa Magistratura.

Nell'audizione, il dottor Caselli ha osservato preliminarmente che, anche in considerazione della carenza di risorse materiali ed umane che affligge il sistema giudiziario, l'organizzazione degli uffici rappresenta un mezzo essenziale per garantirne l'efficienza: una modalità organizzativa che ha prodotto notevoli risultati consiste nella distribuzione dei magistrati in *pool* specialistici, che assicurano le necessarie sinergie, l'uniformità dell'intervento nonché la possibilità di destinare risorse umane adeguate all'attività investigativa.

Dopo aver richiamato la sua personale esperienza di componente di quello che storicamente deve essere considerato il primo *pool* investigativo, nato presso l'Ufficio istruzione del Tribunale di Torino dopo l'assassino del giudice Coco da parte delle Brigate rosse, il dottor Caselli ha sottolineato che la specializzazione è un elemento fondamentale per il conseguimento di risultati positivi: alcuni uffici professionali, nell'ambito dell'avvocatura, ne fanno una vera e propria ossessione, restringendo quanto più possibile l'ambito specialistico. In una procura, questo livello di parcellizzazione è impossibile, ma indubbiamente la costituzione di un *pool* può produrre ottimi risultati, come si può evincere dall'esito dei processi ThyssenKrupp ed Eternit, nonché dal cosiddetto processo Pirelli, meno noto ma di difficoltà ed importanza analoga a quella degli altri due.

Il magistrato ha quindi fatto presente che la normativa vigente, della quale è auspicabile una tempestiva modifica, impone al capo dell'ufficio di trasferire coattivamente i componenti dei gruppi specialistici che abbiano operato in essi da dieci anni. Del gruppo che faceva capo al procuratore Guariniello, avrebbero dovuto presto essere trasferiti sei procuratori su nove, alcuni dei quali sono stati applicati ai processi ThyssenKrupp ed Eternit. Vi era pertanto il rischio di disperdere esperienze importanti, ri-

schio che doveva essere scongiurato, in quanto suscettibile di produrre risultati molto negativi, rendendo più difficile la necessaria tutela di diritti fondamentali, quali la sicurezza e la salute. A tal fine tutti i magistrati della Procura della Repubblica di Torino si sono espressi in più occasioni con documenti congiunti per chiedere un ripensamento della normativa vigente.

Un altro parametro di efficienza che supporta la proposta di una Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro è costituito dalla centralizzazione: occorre infatti un motore per la raccolta e la fruizione dei dati nonché per la diffusione dei metodi di indagine più avanzati su tutto il territorio nazionale. I positivi risultati conseguiti a Torino dal gruppo «Tutela della sicurezza sul lavoro e del consumatore» potrebbero pertanto diventare un patrimonio diffuso in tutto il Paese con l'istituzione della Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro, di cui il dottor Caselli si è dichiarato un convinto sostenitore.

A sua volta, il dottor Guariniello ha ringraziato in primo luogo il presidente Tofani e la Commissione tutta per l'opportunità offertagli di illustrare un progetto che può assicurare un beneficio certo per tutto il Paese. Egli ha quindi consegnato un documento che esponeva in dettaglio l'iniziativa, spiegando che la proposta di una Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro nasce in relazione ad un quesito di fondo, sulla ragione dell'elevato numero di infortuni sul lavoro e di malattie professionali che si registrano in Italia. La risposta a tale interrogativo non riguarda la qualità della legislazione in materia, che è adeguata e migliore della pur efficace normativa varata negli anni cinquanta. Il problema fondamentale riguarda la mancata applicazione della legge e la carenza dei controlli affidati agli organi di vigilanza ed alla Magistratura.

L'intervento dell'autorità giudiziaria a tutela della sicurezza sul lavoro è ancora largamente insoddisfacente: anche con riferimento alla sua personale esperienza, il dottor Guariniello ha fatto presente come vi siano aree del paese in cui i processi in materia di sicurezza non si svolgono, ed altre situazioni in cui essi si svolgono con una lentezza tale che porta spesso alla prescrizione di reati anche molto gravi. Questa situazione produce conseguenze devastanti, diffondendo indifferenza verso la problematica della sicurezza ed un'inquietante impressione di impunità in chi danneggia i lavoratori e le imprese virtuose, che subiscono la concorrenza sleale di quanti violano la normativa vigente nella quasi certezza di non incorrere in alcun tipo di sanzione.

L'idea di una Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro nasce da un'esperienza pluriennale ed è volta a delineare un'organizzazione giudiziaria innovativa nel campo della sicurezza del lavoro. Il precedente ministro del lavoro Sacconi si espresse in senso favorevole a tale proposta, parlando di una Procura «esperta», cioè specializzata per fare fronte alle ipotesi di reato caratterizzate da maggiore complessità, ipotesi di reato di cui alcune Procure non sono in grado di occuparsi, non per cattiva volontà, ma per difetto di competenza specifica e per mancanza di esperienza pregressa sul campo. Ad esempio, in assenza di tali requisiti, anche



la nomina di consulenti, che può rilevarsi essenziale per l'esito del processo, diventa estremamente difficoltosa.

L'istituzione di una Procura nazionale – ha proseguito il dottor Guariniello – potrebbe consentire di conseguire alcune finalità. Nel documento consegnato alla Presidenza della Commissione ne sono indicate dieci, la prima delle quali consiste nella possibilità di affrontare con indagini incisive e rapide le grandi tragedie che continuano a verificarsi e garantire la presenza di pubblici ministeri esperti nei procedimenti penali; in secondo luogo sarebbe possibile non limitarsi ad operare in seguito a tragedie già consumate, ma svolgere azioni sistematiche ed organiche di prevenzione in ordine ai problemi che maggiormente insidiano la sicurezza del lavoro in violazione delle norme vigenti penalmente sanzionate. Una terza finalità da perseguire consisterebbe nell'adozione di metodologie di indagine innovative, poiché le procedure abituali si sono rivelate ormai ampiamente superate. I processi ThyssenKrupp ed Eternit hanno messo in luce la necessità di metodi più penetranti di indagine, che non si fermino all'accertamento della responsabilità dei livelli più bassi della gerarchia aziendale, ma vadano a fare chiarezza sui centri decisionali dove si definiscono le politiche anche per quanto riguarda la sicurezza. A questo scopo, si sono rivelati molto fruttuosi atti come la perquisizione, riferita anche ai *computer* e supporti informatici ovvero ai *server* accessibili dalle sedi aziendali. D'altra parte, sono proprio queste nuove metodologie di indagine che hanno condotto in alcuni casi a contestare il dolo eventuale.

Un altro punto essenziale riguarda la possibilità di estendere a tutto il territorio nazionale la ricerca dei tumori professionali. L'eziologia occupazionale dei tumori è rimasta a lungo misconosciuta: presso la Procura della Repubblica di Torino è stato creato un osservatorio sui tumori professionali per individuare casi che rimarrebbero altrimenti ignoti. Sono state prese in considerazione le patologie più note e su ogni caso refertato dai medici, l'osservatorio verifica la sussistenza dell'esposizione ad agenti patogeni. Sono stati analizzati 25.981 casi, riguardanti 1.629 aziende facenti capo a 264 comparti; sono risultati prevalenti i tumori vescicali – 20.201 – ai quali si aggiungono 1.936 mesoteliomi pleurici, 169 mesoteliomi peritoneali, 576 tumori alle cavità nasali. All'esito degli accertamenti, su 25.981 casi, 15.673 sono risultati con esposizioni lavorative. Occorre altresì considerare che in varie Regioni sono istituiti i registri dei tumori e dei mesoteliomi che però, diversamente dall'osservatorio, si prefiggono finalità essenzialmente di studio. L'osservatorio persegue scopi diversi, ma non meno importanti, consistenti nell'individuazione di responsabilità – anche la vicenda Eternit si origina dall'attività dell'osservatorio –, nella garanzia del risarcimento alle famiglie delle vittime e nell'agevolazione della prevenzione. I casi segnalati, infatti, consentono spesso di individuare sedi insospettabili di esposizione ad agenti cancerogeni.

Il dottor Guariniello ha poi indicato un'ulteriore finalità, riguardante le ripercussioni sull'esercizio del diritto di regresso da parte dell'INAIL. Come dimostra l'aumento delle denunce all'INAIL di casi di tumori professionali, l'esercizio generalizzato dell'azione di regresso, che consente

all'ente assicuratore di recuperare risorse, può anche provocare l'effetto di incentivare le imprese a tutelare meglio la sicurezza e l'igiene nei luoghi di lavoro, sia pure per finalità economiche. È altresì evidente che l'estensione da Torino a tutto il territorio nazionale dell'esperienza dell'osservatorio potrebbe produrre risultati estremamente importanti.

L'istituzione della Procura nazionale potrebbe inoltre porre rimedio all'attuale, fuorviante frammentazione delle indagini su situazioni analoghe, quando non identiche, che si verificano in diversi luoghi del territorio nazionale. Non è infatti infrequente il caso di malattie professionali che si verificano tra i lavoratori di aziende facenti capo alla medesima società e che non coinvolgono pertanto una sola zona. In questi casi, i differenti comportamenti delle Procure coinvolte comportano valutazioni eterogenee, per cui una stessa società che effettua la stessa lavorazione, con livelli di nocività analoghi in stabilimenti diversi, può subire un processo per iniziativa di una procura, mentre un'altra può chiedere l'archiviazione, per gli stessi fatti.

Un'altra finalità che potrebbe essere perseguita riguarda l'apertura di nuovi scenari giudiziari, finora inesplorati. Nei processi ThyssenKrupp ed Eternit l'accusa mossa ai vertici dell'impresa non è stata soltanto quella tradizionale dei delitti di omicidio o lesione personale, ma ha puntato su altre ipotesi di reato, già previste dal Codice penale del 1930, ma mai contestate, quali l'omissione dolosa di cautele antinfortunistiche e il disastro. Queste ipotesi di reato non sono state prese in considerazione in altri casi perché il loro accertamento è particolarmente complesso e richiede tecniche investigative sofisticate, quali possono essere assicurate soltanto da un'organizzazione adeguatamente dotata di risorse umane e materiali.

Una Procura nazionale potrebbe inoltre rappresentare un irrinunciabile punto di riferimento per i molteplici organi di vigilanza operanti in Italia. L'attuale pluralismo favorisce lo sviluppo di interpretazioni e applicazioni delle norme di sicurezza non sempre collimanti, con ricadute negative sia sui lavoratori sia sulle imprese. Anche gli organi di vigilanza previsti dall'articolo 13, comma 1-*bis*, del Testo unico, in applicazione delle disposizioni previste per alcune Amministrazioni, quali le Forze armate, le Forze di polizia, i Vigili del fuoco ed altre realtà analoghe, recentemente istituiti, destano ad avviso dell'autorevole magistrato perplessità dal punto di vista della efficacia e della terzietà, trattandosi di servizi ispettivi che tendono ad identificarsi con il datore di lavoro.

L'esperienza torinese mostra inoltre l'utilità della riunione periodica tenuta dalla Procura con gli organismi di vigilanza, che consente di chiarire dubbi e promuovere la necessaria uniformità di comportamenti. Una Procura nazionale potrebbe svolgere questa proficua attività per tutti gli organi di vigilanza su tutto il territorio nazionale.

Sarebbe inoltre possibile porre fine all'attuale, larga disapplicazione del sistema di responsabilità amministrativa delle società introdotto dal Testo unico. Finora, la normativa in materia si è rilevata di difficile attua-

zione per la complessità degli accertamenti circa l'effettivo adempimento degli obblighi di sicurezza da parte delle imprese.

Un altro punto rilevante riguarda i rapporti tra le Procure e l'INAIL: l'articolo 61 del Testo unico prescrive che in caso di esercizio dell'azione penale il pubblico ministero ne dia notizia all'Istituto, ai fini della costituzione di parte civile per l'esercizio dell'azione di regresso. Molte Procure disattendono questa norma, per difficoltà organizzative che potrebbero essere agevolmente superate in presenza di un organismo a carattere nazionale.

L'ultima finalità di una Procura nazionale potrebbe essere la semplificazione dei non sempre facili rapporti con le autorità giudiziarie degli altri Paesi, rapporti necessari nei casi di infortuni che si verificano in stabilimenti posti alle dipendenze di una società multinazionale con sede all'estero. Come dimostra la vicenda Eternit, le risposte alle rogatorie internazionali giungono tardivamente e spesso non sono soddisfacenti. Occorre pertanto pensare ad una giustizia transnazionale, come peraltro viene delineata nell'articolo 86 del Trattato istitutivo dell'Unione europea con la figura del *parquet européen*, il pubblico ministero europeo: a questo livello, non vi è dubbio che una Procura nazionale potrebbe operare meglio e più efficacemente delle Procure locali.

In generale, secondo il dottor Guariniello, occorre che la Magistratura inquirente comprenda che i processi per la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro sono altrettanto importanti di quelli per criminalità organizzata o per terrorismo e, in alcuni casi, presentano maggiore complessità. L'ipotesi di istituire una Procura nazionale può avvalersi anche dell'esperienza di Paesi stranieri: il *Pôle de santé* in Francia rappresenta un'iniziativa molto interessante, con la creazione di due tribunali, ai sensi dell'articolo 706.2 del Codice di procedura penale, con sede a Parigi e a Marsiglia, che hanno competenza su tutto il territorio nazionale per i reati in materia di salute e sicurezza di maggiore complessità. Altri interessanti suggerimenti sono contenuti in una proposta di legge presentata alla Camera dei deputati, che ha ad oggetto l'istituzione della Procura nazionale per la lotta ai reati agro-alimentari<sup>28</sup>.

Infine, il dottor Guariniello ha rilevato come l'istituzione di una Procura nazionale in materia di sicurezza del lavoro non comporterebbe oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica ma potrebbe, al contrario, assicurare una razionalizzazione della spesa che deriverebbe dalla gestione uniforme e centralizzata dei processi.

Nel ringraziare il dottor Caselli ed il dottor Guariniello per l'ampia relazione e per il loro impegno pluridecennale sulle problematiche della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, la Commissione ha sottolineato come il tema affrontato sia estremamente rilevante e meritevole di ulteriori approfondimenti. L'analisi svolta dal dottor Guariniello fa rife-

---

<sup>28</sup> Si tratta dell'Atto Camera n. 4709, intitolato «Istituzione della Procura nazionale della Repubblica per la lotta contro le frodi nel settore agroalimentare».

rimento alla competenza delle Procure, che attualmente versano in situazioni molto differenti, con diversi livelli di efficacia dell'azione giudiziaria e di capacità operativa, come la Commissione ha potuto verificare nel corso dei sopralluoghi effettuati in seguito al verificarsi di gravi infortuni sul lavoro. Quanto illustrato dal dottor Guariniello è infatti largamente confermato dall'esperienza maturata nel corso dell'inchiesta parlamentare: egli ha illustrato una situazione riferita all'organizzazione degli uffici giudiziari che, per molti aspetti, si presenta con caratteristiche simili alle problematiche relative all'organizzazione ed al coordinamento delle strutture che concorrono all'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo nell'ambito del sistema della prevenzione. Il confronto con altri Paesi europei ha consentito di verificare che se in Francia il tradizionale centralismo giustifica ed agevola una gestione verticistica del sistema di sicurezza, anche la Germania, paese ad ordinamento federale, si è incamminata, nello stesso ambito, lungo la strada della centralizzazione.

Queste considerazioni sono state del resto alla base dell'indagine promossa dalla Commissione sulla realtà delle diverse Regioni d'Italia, per comprendere come ed in che misura sono state attuate le disposizioni in materia di coordinamento contenute nel Testo unico. Come si è visto, è emerso un quadro differenziato, nel quale le Regioni operano sulla base di impostazioni diverse, così come sovente anche l'azione delle ASL di una stessa Regione si presenta notevolmente differenziata. Pertanto, le preoccupazioni del procuratore Guariniello sulla eterogeneità e frammentazione dell'azione giudiziaria possono essere estese anche all'ambito amministrativo. Ferma restando l'osservanza delle norme costituzionali relative alle competenze delle Regioni, si avverte l'esigenza di introdurre un indirizzo uniforme per affrontare i temi della salute e della sicurezza. In questa direzione si muove l'iniziativa assunta dalla Commissione per l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, di cui si è detto nel precedente paragrafo 2.5.

Nel corso del dibattito seguito all'audizione del dottor Caselli e del dottor Guariniello, è stato poi ricordato che anche nel confronto con altri Stati europei l'Italia si mostra come il Paese che registra il maggior numero di attori pubblici operanti nell'ambito della sicurezza del lavoro ed il maggior numero di infortuni, chiedendo ai due magistrati come l'istituzione di una Procura nazionale possa interagire rispetto al problema dei diversi livelli di coordinamento previsti dal Testo unico, considerata la scarsa efficienza mostrata finora dal sistema. Indubbiamente, poi, le sentenze ThyssenKrupp ed Eternit hanno mostrato l'efficacia della organizzazione della Procura di Torino, con particolare riferimento all'osservatorio per i tumori. Considerata la diffusione dell'Eternit nel settore edile, occorrerebbe tuttavia interrogarsi sulle possibili conseguenze dell'azione di un registro per i tumori operante sull'intero territorio nazionale.

Il dottor Guariniello ha fatto presente in proposito che uno dei maggiori rischi in materia di ricerca sull'eziologia dei tumori è costituito dalla possibilità che si intraprendano strade incerte che conducono ad indagare su patologie non riconducibili all'esposizione professionale. Per questo

profilo, un osservatorio nazionale consentirebbe di indirizzare l'attività della Magistratura, sfoltirla e razionalizzarla, indagando solo su casi che poggino su presupposti scientifici attendibili.

Le decisioni riguardanti la ThyssenKrupp e l'Eternit hanno modificato radicati convincimenti sull'assenza di ipotesi di reato per le malattie professionali. Analoga considerazione vale per il dolo eventuale, per l'accertamento del quale occorrono adeguate ricerche sulla politica aziendale della sicurezza, ricerche che nei casi richiamati hanno prodotto effetti importanti. Per quanto riguarda poi l'esigenza di coordinamento che rappresenta uno dei motivi ispiratori del Testo unico, ad avviso del magistrato una Procura nazionale potrebbe sopperire alle attuali carenze in questo campo e svolgere una funzione di stimolo rispetto alle diverse realtà regionali.

La Commissione ha poi osservato che il problema del coordinamento e della centralizzazione del sistema di prevenzione e sicurezza si sta ponendo con particolare urgenza poiché l'attuale difformità rischia di disincentivare anche l'adeguamento alle situazioni più virtuose. La prescrizione dei reati in materia di sicurezza, richiamata dal dottor Guariniello, costituisce un segnale allarmante che richiede una riflessione rivolta anche ad approfondire le caratteristiche degli eventi infortunistici.

Nel dibattito, si è rilevato che questi eventi investono soprattutto specifici settori produttivi, come quello pirotecnico recentemente indagato dalla Commissione, ovvero interessano ambiti di lavoro estremamente parcellizzati a causa della proliferazione della pratica del subappalto, che costringe le piccole imprese ad abbassare i livelli di sicurezza per fare fronte ai costi. Vi è infine il settore agricolo, che registra la più alta percentuale di incidenti in rapporto ai livelli occupazionali. Connivenze e consociativismi di varia natura concorrono a perpetrare una situazione di impunità che spesso sfugge ai controlli. In questo contesto, le difficoltà delle piccole Procure illustrate dal dottor Guariniello sono largamente comprensibili e si comprende che un processo di centralizzazione potrebbe rivelarsi estremamente proficuo, sia per la Magistratura, sia per gli organi ispettivi, dovendo soddisfare l'esigenza di assicurare uniformità di intervento e di giudizio in tutte le situazioni dove risultino rischi di esposizione a fattori patogeni.

Naturalmente, sulla proposta di istituzione della Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro si sono registrate opinioni diverse anche all'interno della Commissione. Alcuni commissari hanno sottolineato che la sua creazione potrebbe agevolare l'opera di prevenzione e conferire maggiore celerità alle indagini, grazie ad un più elevato livello di specializzazione dei magistrati e alla possibilità di acquisire e valorizzare le esperienze ed i metodi investigativi più avanzati. Per quanto riguarda il coordinamento tra i soggetti pubblici preposti alla vigilanza e alla prevenzione, occorre segnalare l'assenza di controlli incrociati, sintomo di una preoccupante mancanza di collegamento tra i diversi organi. La Procura potrebbe quindi produrre risultati soddisfacenti anche su questo fronte, a condizione però che le sue competenze ed i suoi poteri siano fissati con precisione e

che gli organici siano dotati di magistrati effettivamente competenti, evitando di dare vita a strutture pletoriche e pesanti.

Altri senatori hanno invece osservato che le stesse funzioni potrebbero essere assolte più efficacemente mediante una autorità garante della sicurezza del lavoro, considerato che non sempre la centralizzazione di un organo inquirente assicura uniformità dei comportamenti e omogeneità della giurisprudenza, mentre. Secondo tale opinione, un'autorità nazionale potrebbe assumere, forse più e meglio di una Procura, i tratti di terzietà e specializzazione necessari.

Il dottor Guariniello ha dichiarato di condividere la proposta circa l'acquisizione di dati precisi sulla prescrizione: con questa motivazione, infatti, la Corte di cassazione ha annullato sentenze di merito su eventi di eccezionale gravità, con condanne significative. Ricordando che processi costosi e faticosi possono avere un tale esito, appare senz'altro utile disporre di un quadro della situazione, per individuare i necessari rimedi.

Circa la possibile istituzione di un registro tumori operante a livello nazionale, ha poi sottolineato che i vari registri regionali come pure il registro nazionale dei mesoteliomi producono pubblicazioni importanti sotto il profilo scientifico, ma prive di indicazioni utili per l'autorità giudiziaria, e spesso tardive. Nell'ottica del processo penale, la reazione dell'istituzione ad una segnalazione esterna deve essere immediata se vuole essere utile. Pertanto il sistema attuale dei registri dei tumori è funzionale per finalità di ricerca, ma non per la Magistratura. Nelle indagini sugli infortuni, infatti, la celerità è condizione imprescindibile di efficacia e dipende in larga misura dal livello di specializzazione del magistrato, che deve essere dotato pertanto di strumenti culturali ed operativi idonei.

Per quanto riguarda l'ipotesi di dare vita ad una autorità garante, il dottor Guariniello l'ha giudicata senza dubbio interessante, sottolineando tuttavia il fatto che il pubblico ministero è un organo che dispone di poteri concreti di intervento, mentre le autorità amministrative indipendenti sono di regola caratterizzate da poteri più blandi ed operano per finalità diverse da quelle della Magistratura.

Circa il riferimento fatto nel corso della discussione ai subappalti e ai rischi che caratterizzano soprattutto le piccole imprese, ha poi osservato che l'esperienza dei processi mette in luce che spesso, negli appalti, si verifica una sostanziale assenza della impresa principale, per cui le piccole imprese subappaltatrici operano in condizioni di rischio e sono costrette a ridurre le tutele per fare fronte ai prezzi imposti loro dalle grandi imprese, che sono per molti versi le principali responsabili degli eventi infortunistici. La legislazione vigente in materia è del tutto soddisfacente, ma non viene adeguatamente applicata, mentre sarebbe necessario indagare sulla responsabilità della grande committenza, e non fermarsi a quella della piccola impresa, per svolgere un'opera efficace di contrasto agli infortuni sul lavoro.

Il dottor Caselli a sua volta ha osservato che, pur tenendo presenti i rischi derivanti da un'eccessiva centralizzazione, occorre considerare che gli infortuni sul lavoro costituiscono una grande questione nazionale, se-

condo il frequente monito del Presidente della Repubblica, e pertanto una centralizzazione adeguata può produrre effetti positivi. Rispetto all'ipotesi di un'autorità garante, l'istituzione di una Procura nazionale può produrre risultati più efficaci, considerati i poteri d'inchiesta e la possibilità di svolgere funzioni di coordinamento che la caratterizzerebbero. La diffusione di una cultura della sicurezza deve inoltre essere affiancata da un affinamento delle tecniche di indagine e, per questo aspetto, la Procura nazionale può svolgere un ruolo propulsivo, promuovendo la diffusione delle pratiche più virtuose e intervenendo sulle grandi inchieste per sostenere le Procure di dimensione più ridotta. D'altra parte, occorre tenere presente che il magistrato inquirente non scrive le sentenze e pertanto, resta impregiudicata l'autonomia dell'organo giudicante, che, nei diversi gradi di giudizio, può dare vita alla giurisprudenza eterogenea richiamata anche dalla Commissione.

Rispondendo poi ad un quesito della Commissione se Procure nazionali in materia infortunistica siano state istituite in altri Paesi, in particolare all'interno dell'Unione europea, e con quali risultati, attesa anche l'attuale inefficienza del sistema giudiziario italiano, il dottor Caselli ha fatto presente che tale questione riguarda essenzialmente il processo civile e, d'altra parte, gli organismi europei di valutazione dell'efficienza del sistema giudiziario non si sono espressi negativamente sulla realtà italiana, fermo restando che i tempi dei processi sono indubbiamente eccessivi. Al tempo stesso, è innegabile che alcune esperienze italiane abbiano costituito un modello per altri Paesi e, ad esempio, *Eurojust* si è ispirato all'esperienza della Procura nazionale antimafia.

Il dottor Guariniello ha infine ricordato che la proposta di istituzione di una Procura nazionale in materia di sicurezza del lavoro nasce proprio dalla constatazione della attuale inefficienza del sistema giudiziario in relazione all'insoddisfacente livello di applicazione di una normativa – quella antinfortunistica – che, come è noto, trae la sua origine dalla disciplina europea ed è pertanto sostanzialmente uniforme in tutti i Paesi dell'Unione.

La proposta di istituzione di una Procura nazionale per la sicurezza nei luoghi di lavoro, illustrata alla Commissione dal dottor Caselli e dal dottor Guariniello, è un tema di grande rilevanza. Essa si inserisce in una questione più generale, che è quella di garantire una più elevata professionalità e specializzazione dei magistrati che si occupano dei problemi della salute e sicurezza sul lavoro. Si tratta di un'esigenza che è emersa anche nel corso dell'inchiesta e che lo stesso dottor Guariniello ha segnalato espressamente all'inizio della relazione da lui svolta in Commissione, al fine di migliorare e rendere più soddisfacente l'approccio degli inquirenti nella prevenzione e nella repressione delle violazioni in campo antinfortunistico.

L'idea di istituire una Procura unica nazionale è un tentativo di dare risposta a questi problemi, ma è un'ipotesi sulla quale occorre una seria e attenta riflessione da parte del Governo, del Parlamento e della stessa Magistratura, che sono i soggetti costituzionalmente competenti per queste

valutazioni. La rilevanza istituzionale della questione impone infatti un atteggiamento di grande cautela, evitando conclusioni affrettate e preconcette. Per tali ragioni, nell'ambito delle finalità conoscitive dell'inchiesta, la Commissione ha ritenuto opportuno approfondire ulteriormente i vari aspetti della proposta, dedicando appositamente all'argomento la seduta del 7 marzo 2012, nel corso della quale si è svolto un ampio e articolato dibattito.

Il primo punto emerso dalla discussione è che il tema della necessità di una maggiore specializzazione dei magistrati in materia di salute e sicurezza sul lavoro, già segnalato dallo stesso procuratore Guariniello nella passata legislatura, è certamente fondato: non sempre, per loro stessa ammissione, i magistrati che indagano sulle violazioni antinfortunistiche riescono infatti a fare un lavoro approfondito. Il punto però è capire se la risposta giusta a tale esigenza possa essere l'istituzione di una Procura unica nazionale o non, piuttosto, una maggiore specializzazione delle singole Procure sul territorio. In alternativa, si potrebbe pensare di affidare il coordinamento dei magistrati a strutture di tipo diverso, ad esempio autorità di carattere amministrativo, anche se tale soluzione potrebbe porre altri tipi di problemi, legati al rapporto tra diversi poteri dello Stato.

Sul tema esistono del resto sensibilità diverse, anche in seno alla Magistratura, come testimoniano le vicende che hanno accompagnato l'istituzione di altre «Superprocure», trattandosi di questioni complesse, che investono aspetti di organizzazione del potere giudiziario costituzionalmente rilevanti. Nel dibattito si è anche osservato come nel settore della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro si registrino purtroppo frequentemente conflitti di competenze tra organi di vigilanza e a volte anche carenze di professionalità, che riguardano anche alcune Procure, specie di medio-piccole dimensioni, come esplicitamente sottolineato dal dottor Caselli e dal dottor Guariniello. A questa situazione si aggiunge poi anche la competenza delle Regioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che crea un ulteriore livello di complessità.

Per questo motivo, la Commissione ha ritenuto necessario svolgere ulteriori approfondimenti sul tema, ascoltando anzitutto gli esponenti della Magistratura direttamente impegnati sul campo, al fine di acquisire il contributo della loro esperienza. Tali contatti hanno avuto luogo nel corso dei numerosi sopralluoghi compiuti in tutte le Regioni d'Italia nell'ambito della verifica del processo di attuazione del Testo unico. Come si è detto già detto nel paragrafo 2.4, infatti, in occasione di tali sopralluoghi la Commissione ha incontrato sempre anche i rappresentanti della locale Magistratura, segnatamente i procuratori generali presso le Corti d'appello, che hanno anche funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti dei magistrati applicati alle Procure del distretto.

Questi incontri hanno confermato l'esistenza di opinioni diverse in seno alla stessa Magistratura circa l'opportunità di istituire una Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro. Alcuni magistrati sono favorevoli a tale proposta, ritenendo che essa potrebbe effettivamente migliorare la specializzazione dei colleghi che si occupano di inchieste relative a



reati contro la sicurezza sul lavoro, garantendo altresì una maggiore uniformità nelle procedure e nelle valutazioni e, quindi, anche negli esiti dei procedimenti giudiziari in tutta Italia. Altri reputano invece difficilmente configurabile questa soluzione, essenzialmente perché i singoli casi di infortunio sul lavoro o di malattia professionale sono sempre riferiti ad un ambito specifico e la loro trattazione nella fase istruttoria mal si presterebbe (se non in circostanze particolari) ad un accentramento a livello nazionale.

In questo senso, il paragone che spesso viene avanzato anche sui mezzi d'informazione tra la Procura nazionale per la sicurezza sul lavoro e la Procura nazionale antimafia sarebbe fuorviante, in quanto il fenomeno della criminalità organizzata ha una reale diffusione su tutto il territorio nazionale, che rende opportuna e indispensabile l'esistenza di una struttura centralizzata per le indagini. Viceversa, il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali non è riconducibile ad una matrice unitaria, proprio in quanto i vari casi fanno ciascuno «storia a sé».

Entrambe le posizioni, tuttavia, concordano sulla necessità di una maggiore specializzazione e preparazione dei magistrati (inquirenti e giudicanti insieme) che si occupano di infortuni e malattie professionali, particolarmente nelle Procure e nei Tribunali di minori dimensioni che, per ovvi motivi di organico, non possono disporre di *pool* specializzati su singole materie. Come si è già detto, questo consentirebbe anche una maggiore omogeneità nell'approccio e nella valutazione sia in sede istruttoria che giudicante.

Una proposta alternativa è quella di organizzare il coordinamento dei magistrati al livello dei distretti di Corte d'appello e quindi, per la parte inquirente, delle Procure generali, sfruttando anche i poteri di indirizzo e raccordo che la legislazione vigente già attribuisce in capo ai procuratori generali. In ogni caso si porrebbe l'esigenza di una riorganizzazione – almeno parziale – del lavoro giudiziario, che dovrebbe coinvolgere un'ampia riflessione all'interno della stessa Magistratura.

Il problema essenziale è infatti quello di creare le condizioni per garantire una maggior efficienza complessiva degli uffici giudiziari, nel senso di una maggior celerità nello svolgimento dei processi. Questo dipende però da tanti fattori che riguardano sia la complessità della legislazione, sia l'ubicazione degli uffici giudiziari e le risorse poste a loro disposizione. Come alcuni magistrati ascoltati dalla Commissione hanno correttamente osservato, qualsiasi forma di accentramento dell'attività istruttoria, o a livello distrettuale nelle Procure generali o a livello nazionale con una Procura unica, potrebbe produrre notevoli benefici, ma rischierebbe di rimanere incompleta senza una contestuale riforma delle sedi giudicanti, perché la specializzazione e l'attività delle Procure accentrate non troverebbe poi riscontro nella fase giudicante del processo, che si svolge presso i tribunali ordinari, spesso di piccole dimensioni e non in grado di gestire processi in cui sono coinvolti molti imputati e si valutano gravi reati.

Nei limiti delle competenze derivanti dal suo mandato istituzionale, la Commissione ha dunque cercato di approfondire la proposta della Procura nazionale e, più in generale, il tema della specializzazione dei magistrati impegnati nelle indagini sugli infortuni e sulle malattie professionali, nell'intento di metterne a fuoco gli aspetti più rilevanti e di ricavare un quadro conoscitivo più ampio. I risultati dell'indagine, illustrati in queste pagine, pur nel loro carattere necessariamente parziale, confermano la complessità della questione e, conseguentemente, la necessità di una valutazione attenta, in grado di considerare tutti i diversi profili giuridici ed istituzionali.

Nel concludere il suo mandato, la Commissione intende offrire questo contributo al dibattito su questi temi – tuttora in corso –, auspicando che possa trovarsi una soluzione appropriata, attraverso una riflessione condivisa fra il Parlamento, il Governo e la Magistratura, in un leale e costruttivo rapporto di collaborazione tra le istituzioni dello Stato.

### *3.5. Le malattie professionali legate all'esposizione all'amianto*

#### *3.5.1. I casi dell'ex stabilimento Isochimica di Avellino e del settore aeronautico*

Anche nell'ultimo anno della sua attività, la Commissione d'inchiesta si è occupata delle malattie professionali legate all'esposizione all'amianto, un problema annoso, che continua tuttora a gravare sul nostro Paese.

La prima occasione in cui la Commissione ha ripreso il tema è stata la seduta del 22 febbraio 2012, dedicata alle problematiche delle patologie legate all'esposizione all'amianto dei lavoratori dell'ex stabilimento Isochimica di Avellino.

Il primo a prendere la parola è stato il dottor Stefano La Verde, consulente e medico legale, che è stato incaricato dai lavoratori dell'ex stabilimento Isochimica di verificare le loro condizioni di salute in relazione alle patologie asbesto-correlate da loro denunciate. Egli ha anzitutto ripercorso la vicenda della società Isochimica S.p.A., che ha operato nel nucleo industriale di Avellino (nel rione Ferrovia-Pianodardine) dal settembre 1982 al dicembre 1988, quando la società ha dismesso la sua attività e le maestranze sono state poste in cassa integrazione fino all'inizio del 1990, allorché la società è definitivamente fallita. 14 ex dipendenti, tuttavia, sono passati fino al novembre 1991 alle dipendenze della società E.L.-SID. S.r.l., che si occupava della medesima attività.

Questa attività consisteva nella scoibentazione e ricoibentazione di carrozze ferroviarie: poiché il materiale isolante era amianto, in ogni fase di lavorazione e in ogni settore dello stabilimento gli addetti erano a diretto e costante contatto con questa sostanza. Secondo una relazione del 1985 del Dipartimento di medicina del lavoro dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma che aveva compiuto un apposito sopralluogo, le lavorazioni avvenivano in condizioni di altissimo rischio e con protezioni

assolutamente inadeguate o addirittura inesistenti. Dopo la sospensione dell'attività nel 1988, a partire dal 1991 i lavoratori hanno iniziato una lunga battaglia nei confronti dell'azienda per il riconoscimento dei loro diritti.

Solo nel 2003, tuttavia, l'ASL di Avellino ha comunicato l'intenzione di avviare un monitoraggio sui lavoratori dell'Isochimica: di tale attività però, malgrado le richieste e le sollecitazioni degli interessati e degli organi di stampa, fino al momento dell'audizione non si conosceva né il numero esatto delle persone sottoposte ad esame né tanto meno i relativi risultati. Analogamente non si conosceva neanche il numero esatto dei lavoratori che negli anni avrebbero operato nei capannoni dell'Isochimica: secondo stime dell'INAIL, nel 1985-1986 vi sarebbero stati 287 dipendenti, di cui 226 addetti alla scoibentazione-ricoibentazione delle carrozze ferroviarie. Anche il Consiglio comunale di Avellino si è impegnato, nel 2011, a sostenere la battaglia dei lavoratori per la tutela dei loro diritti e per la bonifica del sito industriale, ad alto rischio perché posto a poca distanza dall'abitato.

Il dottor La Verde ha quindi riferito che nel mese di gennaio 2012 aveva intervistato 131 dipendenti dell'ex Isochimica, ai quali si era aggiunta la moglie di uno dei dipendenti, esaminando la documentazione sanitaria di ciascuno di essi. Ben 105 soggetti mostravano patologie asbesto-correlate e 7 immagini di microgranuli, segnale di pneumoconiosi incipiente; 39 ex dipendenti dell'Isochimica dichiaravano poi di non aver mai avuto chiamata dall'ASL di Avellino per la visita di controllo, mentre altri 10, risultati negativi ai controlli dell'ASL, erano invece stati dichiarati affetti da patologie asbesto-correlate in esami medici eseguiti successivamente in altre sedi (le Università di Siena e di Napoli e l'Azienda ospedaliera di Avellino).

Dei 61 lavoratori sottoposti alla visita dell'INAIL, 27 hanno avuto un riconoscimento del danno biologico per patologia da amianto dallo 0 al 4 per cento e il rimanente dal 5 al 25 per cento. Solo ad una persona è stato riconosciuto il danno al 50 per cento. Altri soggetti sono infine risultati positivi a varie forme di tumori, alcuni dei quali asbesto-correlati.

Conclusivamente, il dottor La Verde ha denunciato alla Commissione la latitanza delle autorità sanitarie preposte in questi anni e ha sollecitato un'accelerazione delle procedure per la bonifica del sito dell'ex Isochimica, tuttora pieno di amianto e che costituisce una vera e propria bomba a cielo aperto. Ha chiesto inoltre, in considerazione anche del picco della manifestazione delle malattie tra i lavoratori previsto per i prossimi anni nel periodo 2015-2020, che l'ASL di Avellino comunichi finalmente i risultati dell'attività di monitoraggio eseguita. Infine, ha sottolineato come l'INAIL abbia riconosciuto percentuali di danno biologico ai lavoratori esposti assai irrisorie, con valutazioni, a parità di condizioni, spesso contraddittorie (ad alcuni lavoratori è stato riconosciuto un danno dello 0 per cento, ad altri del 7 o del 12 per cento con la stessa situazione). Ha sollecitato quindi una revisione di tali valutazioni, anche attraverso un intervento normativo che modifichi l'entità del danno biologico associato alle

patologie da asbesto e che consenta ai lavoratori affetti da questa malattia che ancora sono inseriti, con grave rischio, nel mondo del lavoro, di poter accedere al pensionamento anticipato.

La Commissione ha ricordato che a metà degli anni Novanta il CNR presentò un progetto per effettuare la scoibentazione delle carrozze ferroviarie in modo automatizzato evitando il contatto umano con l'amianto. I lavoratori addetti a questa attività, però, si opposero nel timore che ciò avrebbe comportato la perdita della loro condizione di danneggiati e della possibilità di accedere ai relativi benefici di legge, in particolare quelli di tipo previdenziale. Tale episodio è emblematico del grave equivoco che ha sempre accompagnato tutte le normative a favore dei lavoratori esposti all'amianto che si sono succedute nel tempo: ogni volta, infatti, questi provvedimenti che erano nati per tutelare solo i lavoratori effettivamente colpiti dalle patologie hanno finito per estendere *ope legis* la platea dei beneficiari, diventando una forma impropria di ammortizzatori sociali e dilatando enormemente la spesa per lo Stato, che a un certo punto è dovuto intervenire per restringere i requisiti per l'accesso ai benefici, creando inevitabilmente delle discriminazioni tra coloro che li avevano già ottenuti e coloro che sono arrivati successivamente.

Se ora si torna a chiedere un intervento normativo, specie per l'accesso a benefici di carattere previdenziale, si corre il rischio di estendere ancora una volta la platea in maniera indiscriminata, mentre occorrerebbe tutelare solo le posizioni di coloro che sono stati effettivamente danneggiati, attraverso azioni giudiziarie mirate, come ha insegnato la sentenza del processo Eternit di Torino.

La Commissione ha infatti rilevato che chiedere un'ulteriore estensione dell'accesso ai benefici previdenziali per altri lavoratori esposti all'amianto è ormai improponibile, anche perché si corre il rischio, come già avvenuto in passato, di una riduzione dei benefici stessi per ragioni di contenimento della spesa. Dopo aver ricordato le battaglie condotte in passato su questo argomento in Parlamento, si è quindi sottolineato come la strada più corretta sia quella di individuare i lavoratori danneggiati e promuovere azioni giudiziarie (individuali o collettive) contro i datori di lavoro ritenuti responsabili, sul modello del processo Eternit, la cui sentenza riguarda infatti le posizioni di tutti i singoli lavoratori interessati.

È quindi intervenuto l'avvocato Ezio Bonanni, Presidente dell'ONA (Osservatorio nazionale amianto) nonché legale delle vittime il quale, dopo aver ringraziato la Commissione per l'audizione concessa, ha sottolineato come la richiesta di un intervento normativo non sia finalizzata al mero ottenimento di benefici previdenziali, essendo obiettivo prioritario dell'Associazione, nel caso dell'ex Isochimica come in altre vicende simili, la tutela della salute dei lavoratori e la punizione dei responsabili del danno. Ha quindi denunciato l'indifferenza delle Autorità e delle Istituzioni dinanzi al dramma di queste persone.

La Commissione ha confermato la massima attenzione e sensibilità propria e delle Istituzioni parlamentari ai problemi delle patologie dell'amianto, dimostrata in numerose occasioni. Ha quindi esortato ad evitare

discorsi retorici o generici, che non contribuiscono a risolvere il problema, e ad avanzare invece proposte concrete che fosse possibile valutare per i profili di propria competenza.

L'avvocato Bonanni, riassumendo le richieste dell'ONA e dei lavoratori dell'ex Isochimica che l'Associazione rappresenta, ha sollecitato la bonifica immediata del sito industriale, invitando la Commissione a fare un sopralluogo diretto per rendersi conto della situazione e ha chiesto altresì la definizione di linee guida per la sorveglianza sanitaria dei lavoratori ex esposti, nonché la revisione delle decisioni dell'ASL e dell'INAIL che hanno riconosciuto agli aventi diritto il danno biologico solo per pochi anni, anziché per l'intero periodo lavorativo.

In risposta a un quesito della Commissione, ha poi chiarito che tale decisione nasce dal fatto che si è voluto riconoscere solo il periodo effettivamente lavorato presso l'Isochimica e non anche presso altri siti, né gli anni della cassa integrazione. La norma di legge per l'ottenimento di benefici previdenziali esiste già ed è quella di cui all'articolo 13, comma 7, della legge n. 257 del 1992, che è del tutto adeguata: si tratta però di garantire la sua corretta applicazione.

La Commissione ha sottolineato che, proprio in quanto la legge già esiste, l'intervento più appropriato non è quello di chiedere la sua modifica, ma di far valere le ragioni degli interessati in sede giudiziaria: la Commissione d'inchiesta e il Parlamento non hanno questo potere. Ferma restando la possibilità di approfondire la questione, se necessario, sia con l'ASL che con l'INAIL, resta il fatto che in primo luogo devono essere i lavoratori coinvolti ad agire per le vie legali: peraltro, da quanto illustrato nell'audizione non si ha neanche contezza del numero esatto dei lavoratori interessati, il che rende difficile qualsiasi valutazione, mentre occorre indicare soluzioni concrete ed evitare dichiarazioni generiche, anche per rispetto nei confronti delle vittime.

Il signor Nicola Abrate, in qualità di ex lavoratore dell'Isochimica, ha poi ripercorso la dolorosa vicenda sua e di molti suoi colleghi, impiegati per anni a manipolare l'amianto a mani nude, senza essere stati informati sui rischi né aver ricevuto i necessari dispositivi di protezione, il tutto nell'indifferenza dei datori di lavoro e delle Autorità sanitarie. A distanza di anni, molti lavoratori si sono ormai ammalati, ma debbono ugualmente continuare a lavorare per vivere, aumentando i rischi per la loro salute: una persona si è addirittura suicidata per la disperazione. Per tali ragioni ha pertanto chiesto aiuto alla Commissione per poter uscire da questa condizione tragica, ad esempio con un intervento che consenta ai lavoratori ammalati di poter andare in pensione anticipatamente, sia pure con i soli anni già lavorati.

La Commissione ha espresso ancora una volta la solidarietà delle Istituzioni parlamentari nei confronti delle vittime di questa situazione, per ribadendo con chiarezza la necessità di perseguire soluzioni realistiche attraverso rivendicazioni mirate in sede giudiziaria, evitando improponibili soluzioni legislative di tipo «universalistico», specie sul versante previdenziale. In proposito si è ricordato come il 7 febbraio 2012, in occasione

della discussione sulla terza relazione annuale della Commissione, l'Assemblea del Senato abbia approvato una specifica risoluzione sul problema dell'amianto, firmata anche da molti componenti della Commissione. Il tema dell'amianto è inoltre stato oggetto di molte iniziative parlamentari, tuttavia occorre scegliere soluzioni che siano effettivamente praticabili.

L'avvocato Bonanni ha evidenziato come la strada giudiziaria suggerita dalla Commissione fosse già stata percorsa, avendo egli già depositato per conto dei lavoratori interessati istanza sia in sede penale che amministrativa, oltre ad aver adito il giudice del lavoro per le questioni di carattere previdenziale. Il modello che si intendeva perseguire era infatti quello della costituzione di parte civile dei singoli lavoratori come nel processo Eternit.

Il dottor Fernando Romano, Vice presidente del Consiglio provinciale di Avellino, ha sottolineato come, oltre al danno dei singoli lavoratori esposti, l'attività dell'Isochimica abbia provocato un enorme danno ambientale al territorio: per questa ragione anche le autorità locali, a cominciare dalla provincia di Avellino, avevano deciso di costituirsi parte civile per ottenere giustizia contro i soggetti responsabili.

Il signor Carlo Sessa, vice coordinatore dell'ONA di Avellino e a sua volta ex lavoratore dell'Isochimica, ha condiviso le considerazioni svolte dal suo collega Abrate, sottolineando le difficoltà di dover continuare a lavorare pur essendo ormai gravato dalla malattia e, per tale ragione, anche a rischio di perdere l'attuale posto di lavoro. Anch'egli ha quindi chiesto un intervento delle Istituzioni per poter accedere a forme di pensionamento anticipato che mettessero fine a questa pesante condizione.

La Commissione ha sottolineato come la strada dell'accesso al pensionamento anticipato, anche alla luce delle recenti riforme previdenziali, sia ormai del tutto improponibile e addirittura illusoria. D'altra parte, questi meccanismi sono anche rischiosi, in quanto per le ragioni già ricordate conducono spesso ad una revisione in senso peggiorativo degli stessi benefici previdenziali.

Nell'intento di contribuire comunque, nell'ambito delle proprie competenze, ad agevolare una positiva conclusione della vertenza, nelle settimane successive all'audizione, la Commissione ha poi chiesto informazioni alla ASL e alla Direzione INAIL di Avellino circa le problematiche segnalate dall'ONA e dagli ex lavoratori dell'Isochimica, in particolare i risultati del monitoraggio sanitario avviato sugli ex esposti e i dati sulle domande presentate ed effettivamente accolte per il riconoscimento del danno biologico e dei relativi benefici di legge. I responsabili dei due Uffici hanno fornito i chiarimenti richiesti, che sono stati comunicati anche ai diretti interessati.

Per quanto riguarda la ASL, è stato fatto presente che sono stati censiti 223 lavoratori della ex Isochimica, residenti nel territorio, ai quali è stato chiesto di dare la propria adesione ad un protocollo sanitario mirante a ricostruire l'intera storia della loro attività lavorativa e dell'esposizione all'amianto, nonché ad eseguire una serie completa di esami clinici. Al momento dell'informativa avevano aderito all'invito 179 lavoratori, men-

tre 44 assenti o non rintracciati dovevano essere ricontattati. Sulla base degli esami effettuati sono state fatte 87 denunce per malattie professionali correlate a pregressa esposizione all'asbesto. La ASL di Avellino ha inoltre visitato altri 23 ex esposti residenti in provincia e refertato 11 casi di malattie professionali. È stato poi ipotizzato un nuovo programma di sorveglianza sanitaria, sia passiva su richiesta dell'interessato, che attiva con biomonitoraggio a scadenze periodiche. Infine, nell'informativa della ASL si è fatto cenno alle attività di bonifica dell'ex stabilimento Isochimica: nel 2008 erano stati presentati i piani per la bonifica dell'amianto friabile presente nei capannoni e nei 517 cubi di cemento contenenti amianto depositati nel piazzale: alla data della comunicazione (marzo 2012) risultava bonificato tutto l'amianto friabile e 48 cubi, i rimanenti 469 avendo un buono stato di conservazione e quindi non presentando il pericolo di rilascio di fibre. Ulteriori quantità di amianto erano state seppellite nel sottosuolo dello stabilimento in modalità sicura (confermata da appositi studi geologici) per la loro definitiva «tombalizzazione».

Per quanto concerne la Direzione INAIL di Avellino, le richieste di benefici previdenziali per esposizione ad amianto presentate da lavoratori dell'ex stabilimento Isochimica erano state 128, delle quali 42 avevano avuto esito positivo, ai sensi dell'articolo 13, comma 7, della legge n. 257 del 1992, in quanto i richiedenti sono stati anche riconosciuti affetti da patologie asbesto-correlate. Sempre alla data del marzo 2012, le rimanenti domande erano ancora in corso di lavorazione, mentre risultavano trattate 103 istanze per il riconoscimento di malattie professionali da amianto ascritte all'ex Isochimica. Di queste, soltanto una richiesta, che aveva avuto esito positivo, era stata avanzata di familiari superstiti di un lavoratore.

La Commissione ha nuovamente affrontato il tema dell'esposizione all'amianto nella seduta del 4 luglio 2012, per ascoltare i rappresentanti delle associazioni dei piloti e degli assistenti di volo. L'incontro era stato sollecitato in particolare dalla senatrice Bugnano, in qualità di coordinatrice del gruppo di lavoro sulla formazione e sulla prevenzione.

Dopo una breve introduzione del signor Carlo Galiotto, comandante di lungo raggio dell'Alitalia LAI - Linee Aeree Italiane, il dottor Antonio Divietri, presidente dell'AVIA (Assistenti di volo italiani associati), ha spiegato che l'audizione era stata richiesta alla Commissione per affrontare il problema della presenza dell'amianto a bordo degli aeromobili. Tale materiale era presente in passato ma, a giudicare dalle schede tecniche di alcuni aeromobili ancora in servizio, vi era il sospetto che potesse essere tuttora presente su alcuni velivoli. Le associazioni di categoria avevano già presentato un esposto alla Magistratura, alla quale quindi spettava fare chiarezza in merito. È comunque certo che negli ultimi anni molti operatori del trasporto aereo si sono ammalati di mesotelioma pleurico: per questa ragione le associazioni di categoria hanno chiesto alla Commissione di poter accedere al Registro nazionale dei mesoteliomi per poter fare i necessari riscontri.

Il problema nasce dal sistema di ricircolo dell'aria all'interno degli aeromobili, che in presenza di particelle di amianto rende l'esposizione inevitabile. Al riguardo il dottor Divietri ha citato in particolare uno *screening* avviato alcuni anni fa dall'Università di Siena su alcuni operatori del settore dell'aerotrasporto che si erano offerti volontari: tale studio aveva dato risultati allarmanti circa la possibile latenza di tumori legati all'amianto, ma purtroppo era stato sospeso per carenza di fondi. Infine, è stato ricordato che tutti gli ex lavoratori del settore aeronautico che hanno fatto domanda prima del 2005 per il riconoscimento dei benefici previdenziali correlati all'esposizione dell'amianto l'hanno vista accolta positivamente, anche in sede giudiziaria. Purtroppo invece chi, non conoscendo il rischio, non ha fatto domanda entro quella data si è visto negare tale riconoscimento.

Nel 1992 l'amianto è stato messo al bando e, conseguentemente, si è proceduto alla sua bonifica anche sugli aeromobili, come i vecchi MD80 che erano un tempo il nerbo della flotta dell'Alitalia. Nel corso di alcune recenti operazioni di smantellamento però, sarebbe emerso che alcuni di questi velivoli contengono ancora parti in amianto: d'altra parte, alcuni vecchi aeromobili sono stati ceduti o affittati dall'Alitalia ad altre compagnie minori (in particolare straniere) che operano in Italia e per le quali mancano però informazioni adeguate.

La Commissione ha manifestato il suo interesse ad approfondire in maniera più ampia la questione segnalata dagli auditi, chiedendo chiarimenti sul meccanismo attraverso il quale si può creare l'esposizione all'amianto all'interno degli aeromobili e quali tipi di velivoli oltre all'MD80 (ed eventualmente quali compagnie aeree straniere) potrebbero avere ancora questo problema. Ferma restando la necessità di acquisire tutta la documentazione che i soggetti interessati fossero stati in grado di fornire, la Commissione ha altresì domandato come mai il riconoscimento dell'esposizione all'amianto vi fosse stato solo per le domande presentate fino al 2005 e se tra gli operai addetti alle demolizioni dei velivoli in tempi recenti si siano manifestati casi di malattie asbesto-correlate che possano confermare la presenza di amianto. Ulteriori quesiti sono stati poi avanzati in ordine al ruolo dell'ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile): atteso che tale ente esercita il controllo su tutte le compagnie aeree operanti in Italia, comprese quelle più piccole che servono tratte secondarie e che spesso utilizzano velivoli ceduti da compagnie più grandi, sarebbe stato interessante sapere se l'ENAC avesse fatto verifiche sulla questione in esame o chi potesse eventualmente fornire tali risposte.

Il dottor Divietri ha precisato che la presenza di amianto a bordo degli aeromobili era concentrata essenzialmente sui freni: quando questi vengono utilizzati sono sollecitate le turbine dell'aereo che fanno entrare aria dall'esterno. Se quindi nelle parti in amianto vi sono fibre o particelle libere, queste vengono risucchiate all'interno dell'aeromobile e inalate: l'aereo è infatti una cassa pressurizzata dove viene di fatto ricircolata sempre la stessa aria.



Per quanto riguarda l'eventuale insorgenza di patologie legate all'amianto tra i demolitori addetti allo smantellamento degli aeromobili, essendo la latenza di queste patologie lunga anche decenni, non è possibile attualmente fare alcuna verifica al riguardo. Anche nel caso degli operatori che si sono sottoposti allo *screening* dell'Università di Siena la lunga latenza non rivela patologie in atto, tuttavia sono stati rilevati marcatori tumorali in concentrazione elevata che destano molta preoccupazione. In merito ai velivoli contenenti amianto, questo materiale si trovava su tutti i vecchi MD80, che però dovrebbero essere stati bonificati: il dubbio deriva dal fatto che, in occasione di alcune recenti demolizioni, si sarebbero trovate ancora parti in amianto. Peraltro esistono altri modelli di aeromobili simili agli MD, come i Fokker, che potrebbero avere gli stessi problemi, dato che un tempo non si conosceva la pericolosità dell'amianto.

In risposta ad un'osservazione della Commissione, il signor Galiotto ha ammesso che gli effetti nocivi dell'amianto erano conosciuti già da molto tempo, tanto che l'asbestosi era una malattia tabellata fin dal 1942. Il perdurare del problema dell'amianto nel comparto aereo è imputabile essenzialmente a due fattori. Anzitutto una mancanza di sensibilità rispetto al tema, per cui, pur essendo nota da tempo la pericolosità dell'amianto, si è continuato ad utilizzarlo per decenni in molti settori incluso quello aeronautico. Il secondo fattore riguarda i problemi organizzativi legati alla bonifica: quando nel 1992 l'amianto è stato messo fuori legge, per eliminarlo dagli aeromobili si sarebbe dovuta smantellare quasi l'intera flotta di Alitalia (che allora esercitava il monopolio del traffico aereo). Si sono allora concesse una serie di proroghe successive e gli stessi enti di tutela hanno per così dire abbassato la guardia, anche per la mancanza di norme realmente coercitive che imponessero la rimozione dell'amianto.

È quindi intervenuto il signor Giulio Marrucci, Vice presidente dell'Unione Piloti, che ha segnalato che l'Istituto superiore di sanità ha svolto una serie di studi sulla presenza di amianto nel settore aeronautico, che hanno messo in luce l'esistenza del rischio di esposizione anche in questo comparto prima trascurato. Dagli studi emerge che, in presenza di particelle di amianto libere, sia all'interno degli aeromobili che nelle piste di atterraggio degli aeroporti esiste un concreto pericolo di inalazione delle particelle stesse. Dentro gli aeroplani questo è accentuato dal continuo ricircolo del flusso d'aria, anche perché in passato i filtri utilizzati erano troppo grandi per trattenere le particelle nocive. Infine ha anch'egli confermato l'esistenza di dubbi sull'effettiva assenza di amianto in alcuni aeromobili di vecchia produzione ancora in attività.

In proposito il signor Galiotto ha fatto altresì presente che gli attuali manuali tecnici di manutenzione di alcuni velivoli, ad esempio quelli della famiglia Airbus e quelli che montano i motori General Electric, indicherebbero la presenza di parti in amianto a bordo. Purtroppo non è possibile valutarne la consistenza e quindi l'eventuale livello di rischio senza una verifica approfondita, ragione per la quale si è chiesto l'ausilio della Commissione.

Il signor Danilo Recine, membro del Collegio di Presidenza della *Italian Pilots Association*, ha ribadito a sua volta l'opportunità di avviare un'indagine più ampia, chiedendo che fossero effettuati *screening* per i soggetti potenzialmente esposti e che l'ENAC svolgesse verifiche su tutte le compagnie aeree. Infine, ha confermato anch'egli i potenziali rischi di esposizione derivanti dal meccanismo di ricircolo dell'aria a bordo degli aeromobili, ricordando che dalla documentazione esistente risulterebbe che, anche in anni recenti, aeroplani non molto vecchi, che effettuavano voli a lungo raggio, hanno operato con lo stesso sistema, portando questo tipo di aria in cabina passeggeri e, ovviamente, in cabina di pilotaggio.

La Commissione ha invitato alla cautela nell'avanzare ipotesi circa la presenza di amianto sui velivoli ancora circolanti che, ove non siano suffragate da elementi certi, rischiano di creare inutili allarmismi e forme di confusione che non giovano a nessuno. Al tempo stesso, le informazioni e l'ampia documentazione fornite nel corso dell'audizione – in particolare i manuali tecnici richiamati – potevano senz'altro costituire un valido motivo per approfondire la questione, posto che la verifica dei rischi per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro rientra nella piena competenza dell'inchiesta.

A tal fine, quindi, la Commissione ha anzitutto deciso di convocare gli esperti dell'ENAC, che sono stati auditi nella seduta del 18 luglio 2012. Dopo aver richiamato sinteticamente i motivi dell'audizione, è stata data la parola all'ingegner Enea Guccini, della Direzione standardizzazione sicurezza dell'ENAC.

Questi ha fatto preliminarmente presente che l'ENAC negli anni scorsi non si è occupata in modo specifico della problematica dell'amianto: tuttavia, sulla base degli elementi raccolti in seguito alla convocazione della Commissione, ha potuto confermare che in passato a bordo dei velivoli erano presenti parti in amianto, soprattutto nell'impianto frenante, trattandosi di un materiale che, in combinazione con altri elementi chimici, presentava una buona resistenza all'usura e alle sollecitazioni termiche e meccaniche. Tuttavia a partire dal 1981 questo materiale non è stato più usato nella costruzione degli aeromobili, in quanto si era verificato che, soprattutto nelle fasi di atterraggio, a causa della fortissima sollecitazione dei freni si creava un logoramento degli stessi con conseguente dispersione nell'ambiente di polveri contenenti amianto che, a seconda della loro posizione, potevano essere assorbite dai motori. Anche oggi si parla di una presenza di fumi o di vapori nella zona dei carrelli al momento dell'atterraggio, ma questo è dovuto ad altri motivi. Si tratta innanzitutto di vapori generati dal rapido consumo della gomma degli pneumatici in fase di atterraggio e dalle reazioni con altri elementi chimici presenti sulle ruote. Inoltre i ceppi dei freni che si consumano in fase di frenata liberano i materiali di cui sono composti, ma non c'è più amianto, essendo questo un problema che è stato risolto negli anni Ottanta su tutte le macchine, sia sui velivoli di nuova generazione che su quelli di vecchia generazione.

L'ingegner Guccini ha precisato ancora che l'amianto, per le sue proprietà termiche e meccaniche, veniva utilizzato in passato – e talvolta an-

cora oggi – soprattutto in componenti di certi parti del motore esposte ad altissime temperature (come le guarnizioni di tenuta dei liquidi delle pompe idrauliche o le fascette di giunzione dei tubi), ma non risulta la presenza di amianto all'interno della cabina né nei componenti o negli accessori. Alcune indagini fatte da ASL sia all'interno degli aeromobili durante il volo che nelle officine di revisione hanno escluso inoltre la presenza di particelle aerodisperse dannose per gli esseri umani. Infine, l'ingegner Guccini ha precisato di non avere notizie in merito a smantellamenti di aeromobili, in particolare di MD80 avvenuti a Fiumicino, di cui si era parlato nella seduta del 4 luglio.

È poi intervenuto l'ingegner Fabio Nicolai, della Direzione attività aeronautiche dell'ENAC. Egli ha anzitutto sottolineato che anche la presenza di amianto nei freni non è, comunque, sempre stata confermata sugli MD80; in merito alle notizie di presunti smantellamenti di aeromobili a Fiumicino, presso Alitalia sono stati smantellati A300 e non MD-80, cioè macchine molto vecchie e che comunque erano già state private delle parti che potevano contenere amianto, ossia dei motori, che nel frattempo erano stati inviati alla casa costruttrice Pratt & Whitney. In proposito l'ingegner Guccini ha precisato che si è trattato di uno smantellamento per rottamazione, che non è stato eseguito da Alitalia ma da una compagnia specializzata, su vecchi Airbus A300 di Alitalia, che dovevano essere rimossi dall'aeroporto perché erano fermi da anni e non più impiegabili.

In risposta ad un quesito della Commissione circa la presenza di amianto a bordo di aerei di linea tuttora in circolazione, l'ingegner Guccini ha poi chiarito che, su taluni velivoli, esistono ancora piccolissime parti in amianto. Precisamente, in base alle dichiarazioni dei costruttori, sugli aeromobili della Bombardier e della Embraer non ci sono componenti in amianto, sia nella cellula che nel motore. Ci sono invece pochissimi componenti (dalle indagini ne risultano 2) sul Boeing 777, mentre ce ne sono 14 nella cellula e 9 nel motore per quanto riguarda il Boeing 767. Ce ne sono inoltre 2 nella cellula e 11 nel motore dell'Airbus A330. Sulla serie A320, cioè sugli aeromobili A319, A320 e A321, ci sono 2 elementi nella cellula e nessun elemento nel motore. L'aeromobile MD80, meglio noto come DC9, ad oggi risulta avere 136 elementi nella cellula e 15 nel motore. Si tratta tipicamente di guarnizioni di componenti meccanici dell'aereo (ad esempio pompe o valvole contenenti liquidi) oppure fascette di tubazioni. Sono però elementi piccolissimi e presenti sulla cellula dell'aeromobile, in posizione isolata e del tutto lontana da piloti e passeggeri, tanto che è possibile accedervi solo durante le operazioni di revisione meccanica. Se una volta era possibile, in teoria, ipotizzare una dispersione di particelle di amianto dai freni, anche per la presenza di filtri non sempre efficienti, oggi tale eventualità è assolutamente da escludere: pur non occupandosi l'ENAC di tale attività, esistono però alcune indagini svolte dagli enti competenti.

Al riguardo, l'ingegner Nicolai ha riferito che le indagini in questione sono state fatte dal Laboratorio di igiene industriale - Centro regionale amianto del Dipartimento di prevenzione della ASL di Viterbo. Precisa-

mente sono state effettuate delle campionature l'8 e il 9 gennaio 2003, su due voli nazionali, e successivamente su altri due voli, da e per Casablanca, il 12 e il 13 maggio 2003: in entrambi i casi, non si è evidenziata alcuna presenza di amianto a bordo in cabina. L'ENAC ha inoltre acquisito un altro studio, fatto sempre dal citato Laboratorio della ASL di Viterbo, su due interventi di smontaggio effettuati presso le officine centrali dell'Alitalia dell'aeroporto di Fiumicino. Anche in questo caso, le misurazioni effettuate durante lo smontaggio di pompe idrauliche e di pompe carburante non hanno mostrato la presenza di amianto. Anche per quanto riguarda l'interno della cabina, là dove potrebbe essere ipotizzata la presenza di amianto, vale a dire nei forni della cucina di bordo (*galley*), esiste una dichiarazione di Alitalia che smentisce totalmente la presenza di amianto in queste installazioni.

L'ingegner Guccini ha poi chiarito che la possibilità della presenza ancora oggi di componenti in amianto deriva dal fatto che per prassi la rimozione di tutti i materiali di minuteria, indipendentemente se siano di amianto o di altro materiale, viene fatta dai costruttori solo in occasione delle manutenzioni o delle revisioni, quando sono sostituite tutte le parti vecchie o difettose. Essendo l'amianto ormai bandito, i nuovi componenti sono fatti tutti di altro materiale. In ogni caso, i componenti in amianto sono elementi minuscoli ed «annegati» all'interno di un particolare metallico, per cui non vengono a contatto con alcunché, essendo completamente sigillati. Quando quell'elemento viene aperto per essere revisionato, la guarnizione, sia o meno di amianto, viene scartata. I problemi derivano dai materiali di amianto esposti all'ambiente, laddove siano sollecitati, rotti e frantumati.

D'altra parte, come sottolineato dall'ingegner Nicolai, determinate componenti meccaniche possono essere realizzate tanto in amianto quanto con altri materiali più moderni, per cui a volte è difficile sapere *a priori*, specie per le parti più piccole, quale sia il materiale effettivamente utilizzato. Di conseguenza, se non c'è una necessità specifica o la scadenza di una revisione, difficilmente si interviene, anche perché si tratta di operazioni molto costose e non sarebbe economicamente conveniente.

La Commissione, pur comprendendo le motivazioni anche economiche di tali scelte, ha sottolineato l'opportunità di una bonifica totale dell'amianto dagli aeromobili, a tutela della salute di lavoratori e passeggeri. Ha quindi chiesto se vi siano componenti in amianto nell'impianto di condizionamento degli aeromobili, indicato anche nella precedente audizione come il principale veicolo di trasmissione delle eventuali particelle aerodisperse.

In proposito l'ingegner Guccini ha spiegato che l'impianto di condizionamento all'interno dei velivoli ha due funzioni: mandare in cabina aria pressurizzata, perché in quota la pressione è molto più bassa e le persone non potrebbero respirare, e aumentare la temperatura, perché quando si vola a 10.000 metri la temperatura esterna è di -50 gradi. Anche se non risulta che ci siano parti in amianto nell'impianto di condizionamento,

le stesse sarebbero comunque isolate dal flusso d'aria che attraversa l'impianto stesso.

L'ingegner Nicolai ha ricordato a questo proposito che la Boeing ha dichiarato di aver bandito l'amianto a bordo dei suoi velivoli già dal 1970 e di non utilizzarlo più neanche per le parti di ricambio già dagli anni Ottanta. D'altra parte, dagli Stati Uniti - che sono all'avanguardia nel settore aeronautico - non si hanno notizie circa problemi legati alla presenza di amianto.

La Commissione ha osservato che, al di là delle dichiarazioni delle case costruttrici, sarebbe opportuno acquisire in materia informazioni da enti terzi (ad esempio l'ASL di Viterbo prima citata) e con riferimento alla situazione del nostro Paese. Infine, dopo un intervento dell'ingegner Guccini, si è preso atto con soddisfazione che le verifiche della ASL di Viterbo abbiano escluso la presenza di particelle aerodisperse di amianto, ma si è comunque sottolineata l'opportunità che questo materiale sia rimosso definitivamente dagli aerei. Ai due esperti dell'ENAC sono stati poi rivolti alcuni specifici quesiti, proposti in particolare dalla senatrice Bugnano.

In primo luogo si è chiesto se l'ENAC fosse a conoscenza delle operazioni di demolizione iniziate, poi sospese e infine riprese e completate, a carico degli MD80 matricola I-DACQ, I-DANP, I-DAWB, I-DATR, I-DAVR, I-DANM e I-DATO e quali disposizioni fossero state imposte dall'ente e applicate dai demolitori a salvaguardia della salute del personale esposto e dell'ambiente, nonché quali verifiche e controlli fossero stati poi effettuati dall'ENAC. In secondo luogo si sono domandate informazioni circa le misure di monitoraggio e di verifica adottate dall'ENAC (ovvero dal Registro aeronautico e da Civilavia, poi confluiti in ENAC) dal 1992 e particolarmente dal 15 giugno 2005 ad oggi nei confronti delle flotte nazionali. Analogamente, la Commissione ha chiesto di sapere quali misure di verifica e controllo vengono applicate nei confronti degli operatori stranieri autorizzati ad operare sul territorio nazionale, tenendo anche in considerazione la sussistenza di possibili normative differenti adottate nei Paesi di origine riguardo all'amianto, nonché la vetustà degli aeromobili che spesso vengono utilizzati da tali operatori. Infine, relativamente ai rischi da esposizione all'amianto, si sono chieste notizie circa le eventuali informative approntate e diffuse dagli operatori verso i dipendenti e il modo in cui l'ENAC abbia sollecitato e verificato le informative stesse.

In merito all'ultimo quesito, l'ingegner Guccini ha evidenziato che non rientra nella competenza dell'ENAC controllare le informazioni impartite dai datori di lavoro ai dipendenti in merito ai rischi da esposizione all'amianto, ma agli enti preposti alla salute e alla sicurezza sul lavoro ai sensi del Testo unico.

Riguardo poi alle presunte demolizioni segnalate, l'ingegner Nicolai ha fatto presente di non avere notizie: certamente ci sono stati casi in passato, ma non hanno riguardato i motori - ossia le parti dove si poteva trovare amianto - che vengono smontati preventivamente in quanto di notevole valore. L'ingegner Guccini a sua volta ha ricordato che l'ENAC ha

dettato circa otto anni fa una precisa regolamentazione delle demolizioni degli aeromobili, finalizzata ad evitare che componenti non più efficienti fossero riciclate su altri aerei attraverso il mercato clandestino, compromettendo la sicurezza dei velivoli. Per questa ragione, ogni volta che si effettuano operazioni di smantellamento su un aereo, per rottamazione o in seguito ad un incidente perché non più recuperabile, queste vengono fatte mediante un programma di lavoro autorizzato *ad hoc* dall'ENAC, per evitare che le parti finiscano in un mercato non controllato. Per quanto riguarda la domanda sui controlli sui vettori stranieri, l'ENAC effettua soltanto i controlli sugli aeromobili, gli operatori e gli equipaggi previsti dal programma europeo SAFA (*Safety Assessment of Foreign Aircraft*), miranti a verificare i profili di sicurezza delle attività di volo, come possono essere rilevati nelle ispezioni effettuate durante gli scali in aeroporto.

L'ingegner Nicolai in proposito ha ricordato che tali controlli seguono gli *standard* dettati a livello internazionale dall'ICAO (*International Civil Aviation Organization*) e applicati nei 280 Paesi aderenti dagli organismi nazionali di vigilanza. In tal modo un aeromobile omologato in un Paese terzo aderente all'ICAO può essere accettato in un altro Paese sulla base di un principio di mutuo riconoscimento. L'ICAO effettua pertanto controlli molto approfonditi sull'attività degli enti di vigilanza, per accertare che l'omologazione degli aeromobili nei singoli Paesi avvenga secondo *standard* uniformi, tenendo conto delle indicazioni delle case costruttrici. In ambito comunitario l'omologazione ormai è unitaria e la fa l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), che ha sede a Colonia.

Successivamente all'audizione, l'ENAC ha poi fornito alla Commissione risposte più precise ai quesiti proposti. In primo luogo ha confermato che gli aeromobili MD80 indicati (più precisamente, MD82) non sono stati smantellati e demoliti dall'Alitalia, ma dalla nuova proprietà, la compagnia statunitense Pennant Aviation, attraverso una società specializzata, anch'essa statunitense. Durante le fasi di smantellamento e demolizione l'ENAC ha effettuato una serie di verifiche intermedie e finali per controllare che il programma di smantellamento/demolizione rispettasse le prescrizioni generali previste.

Nel ribadire che non rientra nei suoi compiti istituzionali la regolamentazione e il controllo sull'applicazione delle norme relative alla salute e la sicurezza sul lavoro, l'ENAC ha poi fornito dettagli sui componenti dell'impianto di condizionamento degli aeromobili MD80, sulla base dei dati tecnici comunicati dal costruttore Boeing. Com'era stato detto anche in audizione, gli unici particolari che potrebbero potenzialmente contenere amianto sono guarnizioni (*gaskets*) appartenenti ad alcuni componenti di controllo quali termostati e valvole, che però non sono direttamente a contatto con il flusso d'aria utilizzato per il condizionamento dell'aeromobile.

L'inchiesta è poi proseguita nella seduta del 25 luglio 2012 con l'audizione del dottor Roberto Pasetto, ricercatore presso il Dipartimento di ambiente e connessa prevenzione primaria dell'Istituto Superiore di Sanità. Nella documentazione fornita in relazione alla loro audizione del 4 luglio sul tema della possibile presenza dell'amianto nel settore aeronau-

tico, infatti, i rappresentanti dei piloti e degli assistenti di volo avevano citato l'esistenza di alcuni studi condotti dall'Istituto Superiore di Sanità, in particolare dal professor Giovanni Alfredo Zapponi.

Al riguardo il dottor Pasetto ha fatto presente che il professor Zapponi, ora andato in pensione, aveva rivestito una serie di incarichi all'interno dell'Istituto, tra i quali da ultimo quello di direttore del Dipartimento di tecnologie e salute. Gli studi citati furono condotti dal professor Zapponi a titolo individuale, nell'ambito di una consulenza tecnica a lui richiesta dalla Magistratura, ma non per conto dell'Istituto, che non dispone quindi della relativa documentazione. I dirigenti dell'Istituto Superiore di Sanità talvolta possono infatti essere chiamati a svolgere perizie o consulenze per conto di altre istituzioni, come in quel caso.

Per quanto riguarda il quesito specifico circa l'eventuale dispersione aerea di particelle di amianto dai velivoli in fase di decollo o di atterraggio e la conseguente possibilità di esposizione delle persone alle particelle stesse, il dottor Pasetto ha poi precisato che tali ipotesi non possono essere suffragate in assenza di specifiche prove e verifiche ambientali. L'Istituto Superiore di Sanità ha affrontato più volte in passato il problema dell'esposizione ad amianto, ma mai nel settore aeronautico. Viceversa di tale questione si sta occupando l'INAIL attraverso il Registro nazionale mesoteliomi, che ha costituito un gruppo di lavoro *ad hoc*.

Sulla base di queste indicazioni, la Commissione ha quindi ascoltato, nella successiva seduta del 1° agosto 2012, i rappresentanti del Registro nazionale mesoteliomi (ReNaM) attivato presso l'INAIL.

Il dottor Alessandro Marinaccio ha innanzitutto illustrato il funzionamento del Registro, di cui è coordinatore nazionale. Istituito ai sensi del decreto legislativo n. 277 del 1991, il Registro è regolato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 308 del 2002, che ne fissa le procedure e i modelli operativi. Si tratta di uno strumento di sorveglianza epidemiologica che sostanzialmente si occupa di due aspetti: la ricerca attiva dei casi di mesotelioma su tutto il territorio nazionale e la ricostruzione delle modalità di esposizione all'amianto, che possono essere di ordine lavorativo, di ordine residenziale o di ordine familiare. Per i suoi compiti il Registro si avvale di una rete attiva in tutte le regioni (ad eccezione del Molise e della Provincia autonoma di Bolzano): ogni Centro operativo regionale (COR) riceve le segnalazioni sui casi di mesotelioma avvenuti nel proprio territorio, una malattia strettamente collegata dal punto di vista eziologico all'inalazione di fibre aerodisperse di amianto. Una volta verificata l'effettiva esposizione del soggetto ammalato (che a seconda dei riscontri istologici può essere definita certa, probabile o possibile), ogni Centro procede poi ad una intervista con il soggetto o con i suoi familiari per ricostruire la storia lavorativa e le cause dell'esposizione.

Con questa metodologia, si è arrivati a realizzare un grande *data base* nazionale, che è il risultato dell'attività regionale a cui fa seguito un'attività centrale di standardizzazione e di analisi aggregata dei dati, che contiene informazioni relative a oltre 15.845 casi di mesotelioma accertati in

tutta Italia, relativi al periodo che va dal 1993 al 2008. Su tale argomento si tratta quindi di uno dei *data base* più ricchi di informazioni a livello internazionale. Sono stati poi pubblicati sulle più importanti riviste internazionali di oncologia, di medicina del lavoro e di epidemiologia una serie di studi sull'esposizione all'amianto in alcuni specifici settori lavorativi (ad esempio le ferrovie, il siderurgico e l'edilizia), mentre per altri settori, tra i quali quello aeronautico oggetto dell'inchiesta della Commissione, le ricerche sono ancora in corso.

In termini generali, per 12.065 dei 15.845 casi raccolti dal Registro (ossia circa il 75-80 per cento del totale) sono disponibili informazioni circa la storia lavorativa, ambientale e familiare dei soggetti ammalati, dei quali è quindi possibile dire quando, come e perché sono stati esposti all'amianto. Dei 15.845 casi di mesoteliomi rilevati a livello nazionale, 139 riguardano persone che, a qualsiasi titolo, hanno lavorato in uno dei settori dei trasporti aerei, individuati tramite il codice ISTAT Ateco 91. I ricercatori del Registro, adottando criteri via via più selettivi, hanno poi isolato all'interno di questo gruppo 14 casi di persone che hanno avuto un mesotelioma accertato e un'esposizione all'amianto certa ed esclusiva del settore del trasporto aereo.

È poi intervenuto il dottor Stefano Silvestri, igienista industriale dell'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPO) della Toscana, il quale ha chiarito ulteriormente le modalità di rilevazione e di verifica dei casi di mesotelioma portati all'attenzione del Registro nazionale. Quando al Centro operativo regionale arriva da parte di un medico la segnalazione di un caso di malattia, si organizzano una o più interviste da parte di vari specialisti al soggetto ammalato ovvero (se lo stesso è deceduto o comunque impossibilitato a rispondere) ai suoi familiari, secondo un questionario prestabilito, per raccogliere informazioni sulla sua storia lavorativa e sulla sua storia di vita in generale.

Le informazioni così raccolte – eventualmente integrate con altri dati volti a ricostruire la storia occupazionale del soggetto (ad esempio quelli dell'INPS o del libretto di lavoro) – consentono anzitutto di stabilire se l'esposizione è o meno di tipo occupazionale: a volte, se le informazioni sono insufficienti, non è possibile determinare alcun tipo di esposizione all'amianto. Il passo successivo è quello di assegnare la classe dell'esposizione, se si ritiene che il soggetto anche una sola volta nella vita abbia avuto un'esposizione all'amianto superiore a quella della popolazione generale, essendo l'amianto un inquinante ubiquitario, ampiamente diffuso in passato prima della messa al bando. L'esposizione si articola su dieci livelli complessivi, di cui i più importanti sono i primi tre, riferiti all'esposizione occupazionale, che può essere certa, probabile o possibile. Seguono poi l'esposizione familiare, ambientale, extraprofessionale, improbabile e ignota, gli ultimi due livelli non essendo rilevanti in quanto classificazioni d'ufficio.

Da ciò che gli esperti hanno registrato, e stanno purtroppo ancora registrando in questi anni, emerge che il mesotelioma è una patologia sostanzialmente professionale. Mediamente, il 95-96 per cento dei soggetti



che sono stati esposti hanno avuto tale esposizione in ambito lavorativo. Questo significa che anche il mesotelioma, diversamente da quello che si pensava anni fa, è legato alla dose di esposizione: più alte sono le dosi di esposizione e maggiore è la probabilità di contrarre tale patologia. Vanno inoltre considerati quei soggetti che, per la loro conformazione genetica o per altre particolarità, possono sviluppare la medesima patologia a causa di un'esposizione molto più bassa di quella classificata come occupazionale che, quando ancora l'amianto veniva lavorato, era caratterizzata da un livello elevato visto che la diffusione della conoscenza dei rischi derivanti dall'amianto per i singoli lavoratori è avvenuta con molto ritardo.

La dottoressa Simona Menegozzo, assegnista di ricerca della II Università degli studi di Napoli, Registro mesoteliomi ed altre neoplasie professionali della Campania, ha poi illustrato alla Commissione i primi risultati della ricerca in corso sui mesoteliomi nel settore dei trasporti aerei. Si tratta di uno studio ancora meramente descrittivo, mancando i denominatori relativi al numero totale degli esposti, necessari per definire i livelli di rischio specifico. Dei 139 casi di mesotelioma rilevati nel settore, 75 hanno svolto la propria attività lavorativa nelle costruzioni degli aeromobili; 29 appartengono all'aeronautica militare; 18 ai trasporti aerei civili; 17 hanno lavorato in attività di scalo aeroportuale. Dei suddetti 139, 22 casi sono stati classificati come esposizione occupazionale certa; 11 casi come esposizione professionale probabile; 30 casi come esposizione occupazionale possibile. Il resto sono stati invece classificati come esposizione professionale ignota.

Da questo gruppo complessivo sono stati poi isolati 27 soggetti con mesotelioma certo ed esposizione professionale certa o probabile nel settore dei trasporti aerei, di cui 14 legati in modo esclusivo al settore stesso. Questi 14 soggetti sono stati poi ulteriormente distinti in base ai sottosettori di attività: cinque soggetti si occupavano della costruzione di aeromobili; sei appartenevano all'Aeronautica militare; uno lavorava nei trasporti aerei civili e due nelle attività di scalo aeroportuale. Un'ulteriore analisi ha tenuto conto delle mansioni svolte: tra i cinque casi di costruzione di aeromobili vi sono un impiegato tecnico, un pilota collaudatore, un disegnatore tecnico, un magazziniere e un saldatore. Per quanto riguarda i sei casi dell'Aeronautica militare si hanno due piloti, un tecnico di volo, due meccanici e riparatori di motori aerei ed un elicista. Nei trasporti aerei civili risulta un solo caso, classificato come motorista aeronautico a terra, mentre nelle attività di scalo aeroportuale si hanno un saldatore e un tecnico.

È stato quindi il turno del dottor Francesco Viscardi, medico del lavoro, assegnista di ricerca dell'Università degli studi di Napoli, Registro mesoteliomi ed altre neoplasie professionali della Campania. Egli si è soffermato in particolare in merito ai risultati delle interviste condotte sui 14 soggetti sui quali si è concentrato lo studio, che hanno consentito di ricostruire le mansioni svolte (pilota, saldatore, progettista, addetto alla manutenzione, ecc.) e quindi le circostanze concrete dell'esposizione all'a-

mianto, che ha illustrato in dettaglio. In sostanza, è risultato che ciascuno dei soggetti nel corso della sua attività ha avuto un'esposizione più o meno prolungata e più o meno frequente all'amianto, talvolta per situazioni contingenti, ad esempio in quanto si recava molto spesso nell'officina dove si assemblavano e si costruivano gli aeromobili, o perché movimentava materiali contenenti amianto, o ancora perché utilizzava per la sua mansione strumenti caldi e termoisolanti (caratteristica specifica dell'amianto).

Il dottor Fulvio Cavariani, biologo dirigente del Centro regionale amianto del Lazio, Dipartimento di prevenzione - AUSL di Viterbo, ha poi esposto i risultati di tre indagini ambientali condotte dalla AUSL di Viterbo, su richiesta dell'Alitalia, su alcuni aeromobili MD80 per la ricerca di fibre di amianto, di cui si era parlato anche nell'audizione del 18 luglio svolta dagli esperti dell'ENAC.

Le prime due indagini sono avvenute nel gennaio e nel maggio del 2003 su aeromobili in volo rispettivamente sulle tratte Roma-Dublin-Roma e Roma-Casablanca-Roma. Lo scopo non era tanto di accertare la presenza di fibre di amianto nell'aria ambiente dell'aeromobile (essendo l'uso del materiale ormai bandito si dava per scontato che non vi fossero sorgenti in grado di emetterne), ma piuttosto quella di altri tipi di fibre che potessero essere rilevanti da un punto di vista sanitario: in un aereo ve ne sono infatti molte, soprattutto per favorire la coibentazione e la tenuta alle temperature esterne; si tratta di fibre artificiali, soprattutto lane minerali vetrose, molto sofisticate per dimensione e caratteristiche tecniche. A tal fine si sono prelevati dei campioni dell'aria all'interno dell'aeromobile mediante speciali campionatori posti in varie parti del velivolo, comprese la cabina di pilotaggio e la cucina di bordo (*galley*). Attraverso membrane molto sottili, i campionatori erano in grado di trattenere il particolato e le eventuali fibre presenti nell'aria; tuttavia dalle indagini sono risultate assenti sia le fibre artificiali che quelle di amianto, e anche le polveri sottili (PM10) hanno evidenziato bassissime concentrazioni.

La terza indagine è stata fatta sempre su richiesta dell'Alitalia nel maggio 2012, a seguito di alcune campagne stampa che segnalavano la presenza di materiali contenenti amianto su aeromobili MD80. L'indagine si è svolta all'interno delle officine centrali dell'aeroporto di Fiumicino durante le attività di manutenzione per il controllo e la sostituzione di alcune guarnizioni nella pompa idraulica e in quella del carburante di un aeromobile MD80. Anche in questo caso non è stata rilevata la presenza di fibre di amianto o di fibre artificiali aerodisperse.

Durante lo smontaggio del pezzo che contiene la guarnizione all'interno della pompa non si ha liberazione di materiale fibroso, perché la guarnizione è bagnata di sostanze oleose, quindi c'è già un contenimento dovuto alla natura delle condizioni, ma la stessa guarnizione non è composta da materiale di amianto. Al riguardo è stato fatto anche un confronto con una guarnizione dello stesso tipo di quelle rimosse e con specifiche relative allo stesso tipo di pompa montato sull'MD80. Analizzata anche questa, i risultati sono stati negativi per la presenza di amianto, in quanto

la guarnizione è fatta da una matrice resinosa, gommosa in cui sono immerse fibre artificiali di tipo vetroso. Pertanto nelle condizioni verificate durante le indagini del 2003, sia nell'aria distribuita nelle cabine durante i voli, sia nelle componenti più sospette, come le guarnizioni della pompa carburante, non risultano presenti materiali fibrosi di amianto.

Il dottor Cavariani ha quindi fatto presente che il Centro regionale amianto della AUSL di Viterbo fa parte della rete del Registro nazionale mesoteliomi: in questa veste, ha individuato e studiato 3 dei 14 casi di mesotelioma conclamato del settore aeronautico dei quali si è detto in precedenza. Si tratta di tre piloti dell'Alitalia, per i quali però non era stato ancora possibile fino a quel momento ricostruire in modo completo la storia dell'esposizione professionale: oltre all'attività presso l'Alitalia, infatti, questi soggetti avevano fatto in precedenza un lungo addestramento nell'aeronautica militare, come era frequente fino agli anni Ottanta per molti piloti poi transitati nell'aviazione civile. Per una corretta valutazione dei casi mancano però le necessarie informazioni sul comparto dell'aviazione militare, sull'eventuale presenza di amianto e in generale sulle caratteristiche costruttive e di funzionamento degli aeromobili militari utilizzati all'epoca, tanto è vero che non si era potuto ancora classificare i casi dei tre piloti dell'Alitalia.

In risposta ad alcuni quesiti della Commissione, il dottor Marinaccio ha poi precisato che il Registro nazionale mesoteliomi agisce in base al citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 308 del 2002 e raccoglie i casi che presentano una diagnosi di mesotelioma dal 1993 al 2008. Di conseguenza, la rilevazione e l'analisi dei casi di mesoteliomi, anche nel settore aeronautico, non è mossa da un interesse specifico ma rientra nella normale attività istituzionale. L'obiettivo è quello di portare alla luce i meccanismi e i rischi di esposizione all'amianto nei diversi ambiti professionali e non, sia per finalità di conoscenza scientifica che di prevenzione primaria, poiché l'amianto, pur essendo ormai bandito, è però ancora presente in molti contesti. In questo senso sono stati fatti una serie di studi su alcuni settori e altri sono stati appena iniziati, come per il settore degli zuccherifici e dell'aeronautica.

La dottoressa Menegozzo ha aggiunto a sua volta che nel settore aeronautico si può per il momento solo fare uno studio descrittivo dei casi di mesoteliomi individuati, ma non definire il livello di rischio, che è misurato dal rapporto tra i casi individuati e il totale dei soggetti esposti o impiegati in quel settore. Quest'ultimo dato, che è appunto quello dei «denominatori» prima citati, non è ancora disponibile e non consente quindi di determinare il relativo indice di rischiosità. Per quanto riguarda il settore dell'aeronautica militare, ha poi precisato che non erano state chieste informazioni ufficiali, ma per l'esperienza di altre ricerche condotte in passato è sempre molto difficile ottenere notizie sui comparti militari rispetto a quelli civili.

La Commissione ha poi chiesto come il Registro nazionale mesoteliomi acquisisca le informazioni e se disponga effettivamente dei dati su tutti i casi di mortalità per amianto registrati in Italia. Il dubbio sorge per-

ché, ad esempio, la Procura di Torino nel corso delle indagini per il processo Eternit ha dovuto ricostruire autonomamente la storia dell'esposizione all'amianto di molti soggetti ammalatisi.

Il dottor Marinaccio ha precisato che esistono in Italia varie banche dati riguardanti i casi di tumori legati all'amianto, o ad altre cause, ma hanno una valenza diversa. L'ISTAT, sulla base dell'attività delle ASL, raccoglie tutti i casi di mortalità, inclusi quelli per mesoteliomi ed altri tipi di tumori: si tratta di dati affidabili e consolidati, che si riferiscono però a persone decedute e delle quali non si fornisce la storia occupazionale, per cui non è possibile sapere quanti e quali di quei casi hanno avuto un'origine professionale. Poi ci sono i registri tumori delle varie Regioni italiane, che riguardano malati ancora in vita: questi registri effettuano un'analisi approfondita dei casi dal punto di vista clinico, ma non indagano sulle cause dell'esposizione.

Il Registro nazionale mesoteliomi ha una valenza più specifica, perché riguarda esclusivamente i mesoteliomi e ricostruisce anche la storia dell'esposizione dei soggetti, occupazionale e non. Si tratta di uno strumento all'avanguardia anche a livello internazionale. Ci sono però situazioni più complesse: mentre il mesotelioma è sicuramente una malattia di origine professionale, per altri tipi di tumore l'eziologia deve essere ricostruita caso per caso ed è per questi che probabilmente la Procura di Torino ha dovuto fare delle indagini *ad hoc*. Anche il Registro nazionale mesoteliomi, pur nella sua completezza, sconta comunque alcuni limiti oggettivi: in primo luogo non è attivo in tutta Italia, mancando la Regione Molise e la Provincia autonoma di Bolzano, mentre alcune Regioni (Abruzzo, Calabria e Sardegna) non rilevano tutti i casi, il che significa che per queste Regioni non è possibile ricostruire i dati di incidenza.

In più c'è una riduzione della capacità informativa del Registro, nel senso che, a seconda delle Regioni, si riescono ad intervistare solo il 70-80 per cento dei casi. Quindi c'è un altro *deficit* che dipende dalle capacità e dalla disponibilità di risorse dei Centri operativi regionali che dovrebbero essere sostenuti e aiutati. In ogni caso, nel 2008 sono stati raccolti intorno ai 1.400 casi di mesotelioma, quindi, dal punto di vista scientifico, si può dimostrare che il Registro coglie ugualmente con una certa affidabilità la dimensione del fenomeno dei mesoteliomi nel nostro Paese. Infine, pur essendo stato il Registro istituito molti anni prima, la sua rete regionale è stata completata solo nel 2008: di conseguenza per gli anni precedenti mancano dati completi a livello nazionale, il che incide anche sulla capacità di fare previsioni sui futuri andamenti delle patologie asbesto-correlate.

Il dottor Silvestri ha segnalato un'ulteriore criticità del sistema di raccolta dei dati che va a discapito della rilevazione: molte strutture mediche o diagnostiche segnalano spesso con ritardo i casi di mesotelioma ai servizi delle ASL, che sono gli organi di polizia giudiziaria ai quali il medico che per primo effettua la diagnosi ha l'obbligo di refertare. La segnalazione per legge andrebbe fatta entro le 48 ore dalla scoperta del caso: tale omissione, oltre a costituire un reato, crea gravi lacune a tutto il si-

stema, in quanto le informazioni sui casi e sulle circostanze dell'esposizione all'amianto possono essere recuperate solo *a posteriori*, in genere dopo la morte dei malati, attraverso l'esame delle schede di dimissione ospedaliera, attraverso i registri dei tumori, quando esistono, o attraverso i registri di mortalità, e andando ad interpellare i familiari delle vittime, il che però non dà risultati esaurienti.

In Toscana la Procura generale di Firenze, per risolvere questo problema, ha imposto a tutti i patologi di segnalare tempestivamente alcune patologie di chiara origine professionale: il mesotelioma, i tumori naso-sinusali, l'angiosarcoma epatico, l'asbestosi e la silicosi. Iniziative analoghe si vorrebbero adottare anche per altri soggetti, essendo varie le figure mediche o sanitarie cui spetterebbe il compito di fare la segnalazione. Da queste omissioni, che sono reati penalmente perseguibili, derivano altri reati a catena, perché l'ufficiale di polizia giudiziaria che non denuncia il medico che ha compiuto un'omissione di referto è a sua volta perseguibile per omissione di atti d'ufficio.

Il dottor Silvestri ha infine sottolineato che questa *impasse* danneggia in primo luogo il lavoratore che si è ammalato, perché spesso l'INAIL chiede l'onere della prova, che la moglie o il figlio non sono in grado di fornire. Il lavoratore viene così danneggiato due volte: per la malattia e per il fatto di non vedere riconosciuta la causa professionale; anche da un punto di vista della sorveglianza epidemiologica e in ambito scientifico finisce per esservi una perdita.

Conclusivamente, sulla base dell'inchiesta svolta dalla Commissione di cui si è dato conto in queste pagine, non sembra esservi evidenza della presenza attuale di amianto a bordo di aeromobili civili. Viceversa, come hanno dimostrato i dati raccolti in particolare dal Registro nazionale mesoteliomi, l'amianto è stato sicuramente presente in passato nel settore dei trasporti aerei, anche in anni successivi alla messa al bando di questo materiale, avvenuta nel 1992.

Tuttavia, la ricerca in questo campo da parte degli esperti del Registro è appena agli inizi e qualunque conclusione sarebbe assolutamente prematura. Come si è visto, infatti, i dati disponibili in questa fase consentono solo analisi di tipo descrittivo, in quanto mancano informazioni più approfondite, in particolare sul numero complessivo degli esposti, necessarie per stimare i cosiddetti indici di incidenza. Ciò vale soprattutto per determinati settori, come quello dell'aviazione militare, in cui è più difficile reperire informazioni.

Anche questa vicenda conferma comunque la natura ubiquitaria del problema delle patologie legate all'esposizione all'amianto, a causa dell'ampia diffusione che ha avuto per molti anni tempo questo materiale in Italia (come del resto in molti altri Paesi) e dei lunghi periodi di latenza delle malattie asbesto-correlate. A questo si aggiunge poi il fatto che il materiale è purtroppo ancora fisicamente presente in molti manufatti ed edifici del nostro Paese e la sua bonifica è un'operazione costosa e complessa.

Nel corso dell'ultimo anno di attività, la Commissione si è confrontata direttamente anche con questi aspetti del problema dell'amianto in occasione del sopralluogo svolto in Emilia il 17 e 18 settembre 2012. Come accennato nel paragrafo 3.3.2, la Commissione in quei giorni ha compiuto una serie di sopralluoghi in varie aziende dove si erano verificati infortuni mortali sul lavoro per i crolli legati al terremoto del 20 e del 29 maggio. Molti degli edifici industriali devastati dal sisma avevano coperture in Eternit, le quali, a seguito del crollo, si erano frantumate e sbriciolate, creando un ulteriore potenziale pericolo per l'ambiente circostante e la salute delle popolazioni.

Tale problema è stato preso in carico dalla Regione Emilia-Romagna nell'ambito delle attività di ricostruzione del dopo terremoto, per aiutare le amministrazioni comunali, alcune delle quali hanno segnalato la difficoltà di procedere alle operazioni di rimozione e smaltimento, anche a causa del fatto che talune delle aziende crollate erano fallite e che, di conseguenza, gli ingenti costi della bonifica sarebbero stati interamente a loro carico.

Anche da questo esempio, quindi, si comprende come il problema dell'amianto in Italia sia tuttora presente e abbia molte sfaccettature, non sempre di facile soluzione. Su tutti questi argomenti si è fatto il punto recentemente in una importante conferenza governativa, della quale si parlerà nel prossimo paragrafo.

### *3.5.2. La «II Conferenza governativa sulle patologie asbesto-correlate»*

La «II Conferenza governativa sulle patologie asbesto-correlate» è stata organizzata a Venezia dal 22 al 24 novembre 2012 dai Ministeri della salute, dell'ambiente e del lavoro e delle politiche sociali, con il duplice obiettivo di discutere dell'emergenza nazionale amianto e di individuare le iniziative da attivare per la redazione di un Piano nazionale sull'amianto. Alla Conferenza ha preso parte, in rappresentanza della Commissione, anche il presidente Tofani.

I lavori della Conferenza hanno delineato un quadro, per così dire, a luci e ombre: se da una parte si è registrata una generale soddisfazione per l'iniziativa, attesa dal 1999 (anno della prima e ultima Conferenza governativa), dall'altra è emersa con chiarezza la necessità di un ulteriore impegno per il contrasto a questo problema, tuttora molto grave<sup>29</sup>.

Secondo i dati presentati dall'INAIL nel corso della Conferenza, nel 2011 si sono avute 2.312 denunce di nuovi casi, con un calo dello 0,6 per cento rispetto al 2010 (erano state 2.326) e con un incremento del 2,9 per cento rispetto al 2009 (erano state 2.244). Sono diminuite le neoplasie da asbesto, ossia il mesotelioma pleurico, il carcinoma polmonare, il mesotelioma peritoneale, il mesotelioma della tunica vaginale e del testicolo: 955 nel 2011 rispetto alle 1.034 del 2010, con una diminuzione del 7,6 per

<sup>29</sup> Indicazioni sui contenuti della Conferenza sono disponibili anche su Internet in vari siti istituzionali: si veda, in particolare, il portale dell'INAIL, [www.inail.it](http://www.inail.it).

cento; in calo anche le denunce per asbestosi (531 nel 2011 rispetto a 572 nel 2010), con una diminuzione del 7,2 per cento. In aumento del 14,7 per cento le denunce per placche pleuriche, passate dai 720 casi del 2010 agli 826 casi del 2011.

Un altro aspetto è quello dei riconoscimenti: l'analisi relativa ai dati del triennio 2005-2007 rivela un tasso di riconoscimento (rapporto tra casi riconosciuti e casi denunciati) di poco inferiore all'80 per cento per placche e ispessimenti pleurici (79,6 per cento), mesoteliomi (79,5 per cento) e carcinomi polmonari (77,2 per cento), mentre nel caso dell'asbestosi la percentuale dei riconoscimenti si ferma al 53,6 per cento. Per quanto riguarda gli anni più recenti, nel 2009 e nel 2010 il tasso di riconoscimento è stato del 70 per cento circa, mentre nel 2011 è stato del 65 per cento circa, ma è un dato da ritenersi provvisorio – per difetto – in quanto può risentire dei tempi tecnici necessari per la trattazione delle pratiche amministrative.

Per quanto riguarda ai dati relativi ai decessi per malattie professionali da asbesto (aggiornati al 30 settembre 2012), nel 2011 sono stati 692, mentre erano stati 837 nel 2010 e 853 nel 2009, anno in cui si è registrato il picco del quinquennio 2007-2011. In media, l'87 per cento dei decessi è stato causato da neoplasie da asbesto.

Per quanto riguarda le prestazioni erogate dall'INAIL per le rendite di inabilità permanente da malattie asbesto-correlate, al 31 dicembre 2011 risultavano in essere 13.839 rendite, di cui 4.786 dirette (erano 13.145 al 31 dicembre 2010, di cui 4.726 dirette). La spesa per rendite è passata dai 146 milioni circa del 2010 ai 192 milioni del 2011.

Nell'ambito della Conferenza, è stato altresì presentato il quarto rapporto sul Registro nazionale dei mesoteliomi (ReNaM): del funzionamento del Registro e della sua rete di Centri operativi regionali (COR) si è detto nel paragrafo precedente, riferendo dell'audizione svolta il 1° agosto 2012 dagli esperti del Registro dinanzi alla Commissione. L'archivio del Registro nazionale mesoteliomi, aggiornato a ottobre 2012 e con riferimento ai casi diagnosticati dal 1993 al 2008, contiene informazioni relative a 15.845 casi di mesotelioma maligno.

La malattia si presenta generalmente dopo più di 40 anni dall'inizio dell'esposizione. Per oltre il 90 per cento dei casi la malattia insorge a carico della pleura polmonare e per il 6 per cento a carico del peritoneo, mentre sono rare le localizzazioni pericardiche e della tunica vaginale del testicolo. Fino a 45 anni la malattia è rarissima (solo il 2,3 per cento del totale dei casi registrati), mentre l'età media alla diagnosi è di 69 anni. Per quanto riguarda il genere, il tasso standardizzato per mesotelioma maligno per il 2008 risulta pari a 3,5 (per 100.000 residenti) negli uomini e 1,4 nelle donne per la pleura.

Dei 15.845 casi rilevati dal 1993 al 2008, per 12.065 sono state ricostruite le modalità di esposizione ad amianto: il 69,3 per cento presenta un'esposizione professionale; il 4,4 per cento familiare, il 4,3 per cento ambientale; l'1,6 per cento per un'attività extralavorativa di svago o *hobby*; per il 20,5 per cento dei casi l'esposizione è improbabile o ignota.

Rispetto ai settori professionali coinvolti, i lavoratori più colpiti sono quelli dell'industria edile, dei cantieri navali, dell'industria dei manufatti in cemento-amianto e della riparazione dei rotabili ferroviari.

Il quarto rapporto del Registro sottolinea che fino alla fine degli anni Ottanta l'Italia è stata uno dei maggiori produttori e utilizzatori di amianto: dal dopoguerra fino al bando del 1992 nel nostro Paese sono state prodotte 3.748.550 tonnellate di amianto grezzo; il picco nei livelli di produzione è stato raggiunto tra il 1976 e il 1980 con più di 160.000 tonnellate/anno prodotte; fino al 1987 la produzione non è mai scesa sotto le 100.000 tonnellate/anno per poi decrescere rapidamente fino al bando.

Anche le importazioni italiane di amianto grezzo sono state molto consistenti, mantenendosi superiori alle 50.000 tonnellate/anno fino al 1991. Complessivamente l'Italia dal dopoguerra al 1992 ha importato 1.900.885 tonnellate di amianto. L'Italia mostra una inversione di tendenza nei consumi di amianto significativamente dopo rispetto a gran parte dei Paesi occidentali.

L'uso dell'amianto è stato completamente bandito in Italia nel 1992. Ciò nonostante, come si è detto prima il nostro Paese subisce oggi le conseguenze dei livelli di esposizione determinati dall'intenso uso del materiale dal secondo dopoguerra, in particolare nei settori della produzione industriale di manufatti in cemento-amianto (il cosiddetto Eternit), di manufatti tessili contenenti amianto, della cantieristica navale, della riparazione e demolizione di rotabili ferroviari e nell'edilizia.

È quindi ufficialmente confermata la drammatica attualità del problema sanitario dell'esposizione all'amianto, che come si è detto deriva da una pluralità di fattori:

- il grande utilizzo di amianto nel nostro Paese (come già ricordato, più di 3,5 milioni di tonnellate fra produzione nazionale e importazioni dal dopoguerra al bando del 1992);
- la lunga latenza delle malattie asbesto-correlate;
- la presenza del materiale anche in situazioni meno prevedibili di vita e di lavoro.

Gli esperti prevedono che nei prossimi anni le patologie asbesto-correlate conosceranno un drammatico picco entro il 2020. L'INAIL e il Registro nazionale mesoteliomi stanno lavorando intensamente per consolidare l'attività di ricerca in questo campo, innanzitutto col completamento della copertura territoriale del ReNaM e con un apposito piano di informatizzazione e sviluppo integrato dei Centri operativi regionali, al fine di rendere più uniformi, tempestive ed efficaci le attività e di integrare i dati disponibili di incidenza con quelli di mortalità identificando le aree a maggior rischio e l'impatto sanitario complessivo delle malattie asbesto-correlate.

Nella Conferenza sono stati forniti anche i dati del «Fondo vittime dell'amianto», istituito presso l'INAIL per assicurare una prestazione aggiuntiva ai titolari di rendita per malattia asbesto-correlata. I beneficiari del Fondo sono aumentati dai 13.500 del 2008 ai 15.300 del 2011. L'ero-



gazione complessiva per la «prestazione aggiuntiva» a carico del Fondo per i quattro anni è di 93,4 milioni di euro.

Il Fondo, istituito dall'articolo 1, commi 241-246, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), prevede l'erogazione di uno speciale beneficio a favore dei lavoratori titolari di rendita diretta, anche unificata, ai quali sia stata riconosciuta, dall'INAIL e dall'ex IPSEMA, una patologia asbesto-correlata per esposizione all'amianto e alla fibra «fiberfrax», la cui inabilità o menomazione abbia concorso al raggiungimento del grado minimo indennizzabile in rendita, oppure a favore dei loro familiari, individuati ai sensi dell'articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 («Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali»), titolari di rendita ai superstiti, nel caso in cui la patologia asbesto-correlata abbia avuto un ruolo nel determinare la morte dell'assicurato.

Il beneficio in questione si configura come una prestazione aggiuntiva alla rendita percepita e, a decorrere dal 1° gennaio 2008, è erogato d'ufficio dall'INAIL previo trasferimento delle risorse finanziarie da parte dello Stato, pertanto gli interessati non devono presentare alcuna istanza.

Delle 2.312 denunce complessivamente presentate all'INAIL nel 2011 per patologie da asbesto – asbestosi, neoplasie (mesoteliomi e carcinoma del polmone) e placche pleuriche – 2.219 hanno riguardato in particolare il settore dell'industria e dei servizi. Tra queste 1.328, pari al 59,8 per cento, sono state riconosciute come malattie di origine professionale. Le denunce del settore sono leggermente in calo rispetto alle 2.267 presentate nel 2010, che hanno portato al riconoscimento di 1.567 casi, con un tasso del 69,1 per cento rispetto al totale.

Nel settore dell'industria e dei servizi l'andamento storico delle denunce presentate mostra una crescita costante delle neoplasie da asbesto, passate da poche decine nel 1994 fino a sfiorare quota 1.200 nel 2009. Nello stesso arco temporale il numero delle asbestosi denunciate ha oscillato tra 500 e 900 casi all'anno, con la significativa eccezione del 1996, quando è stata superata quota 1.200. Nel caso delle placche pleuriche l'analisi, limitata al periodo 2003-2009, mostra invece un *trend* in calo: dalle oltre 600 denunce presentate nel 2003, infatti, si è passati ai circa 400 casi del 2009.

Anche in questo settore si è quindi assistito negli ultimi anni ad un aumento delle denunce, nell'ambito del fenomeno più generale dell'emersione delle cosiddette malattie perdute e sconosciute. Il miglioramento della tutela prevenzionale e assicurativa del lavoratore passa infatti anche attraverso una puntuale mappatura del rischio e un'accurata analisi dei danni, per consentire l'individuazione di quelle malattie che non vengono denunciate.

Di fronte ad una emergenza molto chiara, il problema più grande resta quello della prevenzione e, quindi, della sorveglianza sanitaria degli ex esposti e della bonifica dei siti ancora contaminati dall'amianto. La Commissione si è occupata di alcune di queste vicende nel corso dell'inchiesta:

oltre ai casi già segnalati in questa e nelle precedenti relazioni annuali, si può citare la situazione dell'Ilva di Taranto, esplosa drammaticamente nell'ultimo anno e che ha purtroppo anche altri risvolti legati non solo alla questione dell'amianto. Su questo argomento il 7 novembre 2012 la Commissione ha ascoltato il procuratore della Repubblica di Taranto, dottor Francesco Sebastio. Poiché in quel momento le indagini erano ancora in corso, l'audizione si è svolta in seduta segreta: al di là delle questioni giudiziarie, la vicenda si connota ormai per aspetti di particolare gravità, sia dal punto di vista sanitario e ambientale a causa degli alti livelli di inquinamento, sia dal punto di vista socio-economico per le ricadute sugli aspetti produttivi ed occupazionali. Essa è un caso esemplare proprio in quanto affonda le sue radici in una lunga storia di omissioni e di ritardi negli interventi da parte delle istituzioni e delle forze sociali.

Proprio sul tema della prevenzione è giunto un forte richiamo nel corso della Conferenza governativa sull'amianto, soprattutto da parte delle associazioni e dei comitati che rappresentano le vittime dell'amianto e i loro familiari. Uno dei problemi ancora aperti è la messa a punto di un Piano nazionale amianto, annunciato anche dal Governo e atteso da tempo. In quest'ambito l'obiettivo è quello di istituire un protocollo uniformato sulla sorveglianza sanitaria per le Regioni, insieme con la fissazione dei limiti delle discariche e dei processi di inertizzazione dell'amianto, aspetti sui quali ancora non si è raggiunta un'intesa.

Come si è detto nel paragrafo 2.3, su questi aspetti il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, professoressa Elsa Fornero, ha riferito alla Commissione nel corso dell'audizione del 19 dicembre 2012: in particolare, per quanto riguarda il Piano nazionale amianto il Ministro ha annunciato che il Ministero ha ormai ultimato la parte di sua competenza e anche gli altri Ministeri coinvolti (quello della salute e dell'ambiente) sono a buon punto, pertanto è auspicabile che il Piano possa essere adottato in breve tempo. Molte persone hanno chiesto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali anche un allargamento delle tutele e dei benefici economici previsti per i casi di esposizione all'amianto: il Ministro ha però avvertito come tale richiesta, pur essendo all'attenzione del suo Dicastero, sia assai più difficile da soddisfare, anche a causa degli attuali vincoli di finanza pubblica.

Altre questioni da affrontare riguardano la gestione delle vertenze processuali, sulla scia dell'esempio e delle sentenze del caso Eternit di Torino, che hanno posto l'esigenza di una diversa organizzazione di questi procedimenti giudiziari. Ancora, si è posto il problema dei benefici previdenziali per gli ex esposti, previsti dalla legge n. 257 del 1992 e poi ridotti o soppressi dall'aumento dell'età pensionabile stabilito dalla recente riforma pensionistica, in ordine ai quali gli interessati hanno sottolineato la necessità di un chiarimento. Inoltre, resta tuttora da risolvere la questione dei siti inquinati da bonificare per la presenza di amianto: occorre fissare delle priorità di intervento sui casi più gravi e trovare le necessarie risorse. Questo aspetto si collega alla definizione delle modalità di smaltimento dell'amianto: tenuto conto che molte Regioni non hanno ancora

un loro piano di smaltimento, il numero di discariche esistenti in Italia è troppo basso e vi è comunque la necessità di limitare il ricorso a questo strumento, quindi serve individuare processi efficaci di inertizzazione dell'amianto, per i quali occorre ugualmente reperire adeguate risorse.

A tal fine, tra gli incentivi alle imprese per investimenti in sicurezza che l'INAIL ha attivato a partire dal 2010, rientrano anche quelli relativi alla bonifica amianto, che infatti compare tra le 11 voci censite per classificare i progetti. Con questa voce – nella procedura valutativa del giugno 2012, relativa al bando del 2011 – sono state ammesse al finanziamento 432 domande (su un totale di 4.300) per un importo finanziato di circa 25 milioni di euro. Poiché si tratta di un importo di co-finanziamento – al 50 per cento, l'altra metà essendo a carico dell'impresa – l'impegno complessivo di investimento per la «bonifica amianto» relativo al 2011 sarà di circa 50 milioni. Proprio durante la Conferenza, l'Istituto ha annunciato la sua intenzione di confermare questa voce – «bonifica amianto» – anche nel bando del 2012, di prossima pubblicazione.

L'auspicio è dunque che, con questa ed altre iniziative, si possa finalmente addivenire nei prossimi anni ad una significativa riduzione del rischio legato all'esposizione all'amianto, come pure delle patologie ad esso correlate, attraverso una cultura della prevenzione sempre più diffusa ed una capacità di intervento sempre più mirata ed efficace.

### *3.6. Il ruolo dei medici del lavoro nelle politiche di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali*

Una delle figure centrali nelle attività di prevenzione e di contrasto agli infortuni e alle malattie professionali è da sempre quella dei medici del lavoro, ai quali lo stesso Testo unico riserva particolare attenzione. Per tale ragione la Commissione ha ritenuto opportuno incontrare, per una comune riflessione, la più importante ed antica associazione scientifica di questo settore, la Società italiana di medicina del lavoro e igiene industriale (SIMLII).

Già ascoltata il 3 marzo 2009, la SIMLII è stata audita nuovamente in occasione del rinnovo dei propri vertici nella seduta del 28 febbraio 2012. In tale audizione il presidente, professor Pietro Apostoli, ha sottolineato che nel nuovo mandato l'obiettivo principale che la Società intende porre al centro del programma di attività 2011-2014 è costituito dal rafforzamento del ruolo dei medici del lavoro. Anche gli ultimi dati sugli infortuni sul lavoro hanno dimostrato infatti la necessità di intervenire su questo aspetto, valorizzando il ruolo e il coordinamento delle figure tecniche preposte alla prevenzione, che non sempre le attuali norme di legge o le buone pratiche riconoscono in modo adeguato.

Tale esigenza è stata da tempo segnalata da parte della SIMLII, sulla base della propria esperienza: la Società è infatti una delle più antiche organizzazioni di medicina del lavoro e, annoverando tra i propri associati sia docenti universitari che medici che operano sul campo (ossia nelle

aziende e negli altri luoghi di lavoro), ha una visione trasversale e completa dei problemi. La principale preoccupazione è stata negli ultimi anni quella di garantire un'adeguata formazione e aggiornamento degli operatori di medicina del lavoro. A tale scopo, sono state prodotte 30 linee guida, sono stati attivati programmi di formazione a distanza (l'ultimo dei quali ha visto la partecipazione di quasi 800 persone) e si è altresì cambiata anche l'impostazione dei congressi e degli altri incontri di settore, nell'ottica di «ripartire dal lavoro».

La SIMLII ritiene che i medici del lavoro debbano essere maggiormente coinvolti nelle attività di prevenzione e che il loro ruolo debba essere specificamente riconosciuto anche a livello normativo: esiste infatti, nella prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, un livello più profondo, quello del fattore umano, sul quale si può incidere solo con l'azione di operatori competenti che sviluppino un rapporto diretto con le persone. Questo è il ruolo che devono rivestire i medici del lavoro, la cui figura si deve quindi affiancare alle altre figure della prevenzione di carattere più specificamente tecnico. In particolare la SIMLII propone il medico di lavoro come consulente globale della prevenzione, che assiste l'azienda fin dall'inizio nella progettazione delle attività, al pari di altre competenze come quelle degli ingegneri o dei progettisti.

Nel corso dell'audizione il professor Apostoli ha sottolineato inoltre la necessità di superare la visione che limita il ruolo del medico del lavoro all'effettuazione delle visite fiscali di legge, per coinvolgerlo in una azione complessiva di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Ricorda poi alcune critiche già espresse in passato dalla Società alle previsioni del Testo unico, laddove affida ai medici del lavoro una serie di adempimenti che appaiono eccessivi, o perché estranei al loro ruolo o perché comunque inutilmente gravosi e rispetto ai quali servirebbe una opportuna semplificazione. Occorre inoltre definire più chiaramente il ruolo e il valore delle indicazioni di prevenzione contenute nelle buone prassi e nelle linee guida, anche alla luce degli orientamenti consolidati in campo nazionale ed internazionale.

La Commissione ha concordato sul fatto che l'andamento degli infortuni e delle malattie professionali negli ultimi anni ha confermato la necessità di rafforzare l'attenzione sull'aspetto umano, ossia sulle condizioni del singolo lavoratore, integrandolo con le attività di prevenzione più strettamente tecniche. Tenendo conto del rapporto tra il numero degli infortuni e quello degli occupati, infatti, si è evidenziato come nei grandi settori industriali il *trend* sia decrescente, così come in edilizia (pur rimanendo molto alti i numeri assoluti degli incidenti). Viceversa, il rapporto rimane estremamente alto nei settori caratterizzati da operatori economici di piccole dimensioni, come l'agricoltura e l'artigianato (ad esempio le attività pirotecniche o la concia dei pellami), che sono i comparti dove risulta più difficile incidere sulla preparazione e sulla qualificazione dei lavoratori.

Ad esempio, negli incidenti in agricoltura legati al ribaltamento dei mezzi, la maggior parte delle vittime sono persone molto giovani o molto

anziane, che non hanno spesso i requisiti di preparazione o anche semplicemente fisici per operare su questi mezzi, mancando un'espressa disposizione di legge.

La Commissione ha sottolineato quindi il suo interesse per le indicazioni che la SIMLII ha già elaborato o potrà elaborare in futuro su questi aspetti legati più direttamente alle condizioni personali dei lavoratori e che potrebbero fornire utili spunti, anche in vista della relazione finale sull'attività della Commissione, per proporre al Parlamento e al Governo eventuali modifiche di tipo legislativo tese ad innalzare i livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, come si è già fatto per alcuni settori quali l'agricoltura e gli appalti. Un discorso analogo vale per i lavoratori stranieri, che provengono da altri contesti culturali e sono spesso occupati in lavori molto pesanti e pericolosi. Anche in questo caso l'attenzione al fattore umano è apparsa essenziale per aggredire ancora più in profondità il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali.

In risposta alle considerazioni della Commissione, il presidente della SIMLII, professor Apostoli, ha osservato che, anche senza modificare le attuali normative, si potrebbero raggiungere risultati importanti chiarendo meglio il valore che possono avere, in termini di efficacia e di coerenza, le indicazioni di prevenzione antinfortunistica fornite dagli operatori di medicina del lavoro nelle buone prassi, soprattutto in relazione alle prescrizioni di carattere normativo. Ad esempio la SIMLII sta lavorando su una linea guida specifica sugli effetti dell'invecchiamento progressivo della popolazione lavorativa in certi settori, tra i quali anche l'agricoltura: questo fenomeno, sconosciuto in passato, sta creando l'insorgere di patologie e di problemi di salute che i lavoratori tendono a trascinarsi per molti anni, con le conseguenze immaginabili. Occorre quindi integrare le indicazioni di tipo tecnico con quelle di carattere medico-biologico per una vera prevenzione, rafforzando il ruolo del medico del lavoro, specie se si considera che in certi contesti (come le aziende di minori dimensioni) questi è spesso l'unica figura tecnica di riferimento. Il presidente Apostoli ha inoltre segnalato alcune perplessità circa i contenuti di uno degli accordi Stato-Regioni del 21 dicembre 2011 che detta i contenuti e le modalità per la formazione, tra gli altri, degli operatori della prevenzione: senza contestare ovviamente il principio di un'adeguata qualificazione degli operatori, nell'accordo vi sono tuttavia alcuni adempimenti e requisiti richiesti ai medici del lavoro che egli ritiene decisamente eccessivi, ove si consideri la specializzazione che tali figure già possiedono, in una sorta di «accanimento» che prevede obblighi di formazione anche dove non servirebbero.

Nel ringraziare il professor Apostoli per il suo importante contributo, la Commissione ha convenuto con le sue osservazioni, soprattutto sul tema della formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in relazione al quale i problemi sono purtroppo molto più ampi. Contrariamente a quanto talvolta si pensa, le risorse finanziarie per le attività di formazione vi sono, ma sono spesso spese male, in quanto i corsi o non vengono fatti oppure sono svolti in maniera superficiale e non corretta. Ciò, oltre ad es-

sere eticamente censurabile, pone seri problemi anche rispetto alla preparazione dei lavoratori ai fini della prevenzione, che in alcuni casi non fanno neanche la formazione di base. L'INAIL sta lavorando molto su questi temi, ma il problema è molto complesso. Occorre anzitutto trovare modelli didattico-formativi validi in tema di sicurezza sul lavoro: la Commissione ad esempio ha audito alcuni atenei che hanno organizzato corsi specializzati su queste materie, ma l'offerta formativa è ancora inadeguata.

Un altro tema, legato sempre alla necessità di una maggiore e specifica attenzione alle caratteristiche personali dei lavoratori, è quello delle malattie professionali: ad esempio, come la Commissione ha segnalato nella relazione sul terzo anno di attività e nelle relative risoluzioni approvate dall'Assemblea del Senato, esistono alcune malattie «di genere», ossia patologie professionali (legate alle condizioni lavorative di determinati settori) che colpiscono in modo diverso uomini e donne e danneggiano la loro stessa capacità riproduttiva.

Su questo particolare argomento, la Commissione ha svolto nel corso del suo ultimo anno di attività una serie di approfondimenti specifici, dei quali si darà conto nel prossimo paragrafo.

### *3.7. La salute e la sicurezza sul lavoro in un'ottica di genere. L'inchiesta sulle condizioni delle aziende del Gruppo Fiat*

Un aspetto particolarmente importante ma talvolta, per così dire, sottovalutato della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è quello relativo alla distinzione di genere, ossia ai diversi tipi di rischio, e quindi alle diverse esigenze di prevenzione, che si possono porre in questo settore per gli uomini e per le donne. Si tratta di profili che attengono in modo particolare – anche se non esclusivo – ai rischi di malattie professionali, tenendo conto della diversa esposizione che i lavoratori e le lavoratrici possono avere in determinate circostanze, in ragione delle differenti mansioni eventualmente svolte e soprattutto della loro diversa fisiologia.

Un esempio è quello dei rischi di infertilità che possono essere causati dall'esposizione a determinati agenti chimici o biologici, o ancora dei particolari rischi per la salute che le lavoratrici in stato interessante possono avere rispetto ai colleghi maschi e per la cui tutela esistono infatti precise e dettagliate prescrizioni di legge. La Commissione, accogliendo in particolare una proposta della senatrice Donaggio, ha richiamato l'attenzione su questi aspetti già nella terza relazione annuale, invitando a potenziare le forme di aiuto e di tutela a favore dei lavoratori e delle lavoratrici aventi lo scopo di salvaguardare il diritto alla paternità e alla maternità degli individui, assicurando la salubrità degli ambienti di lavoro e la protezione nelle attività a maggior rischio contro i possibili danni biologici. Tale indicazione è stata poi recepita anche nella risoluzione di impegno al Governo approvata dall'Assemblea del Senato il 7 febbraio 2012, dopo la discussione sulla terza relazione della Commissione.

L'esigenza di considerare anche i rischi specifici per la salute e la sicurezza ai quali possono essere esposti sul luogo di lavoro in modo differenziato uomini e donne è del resto espressamente sancita dalle disposizioni vigenti, in particolare dall'articolo 28, comma 1, del Testo unico, che afferma che la valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro «deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo *stress* lavoro-correlato, [...] e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, [...] nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro».

Si tratta quindi di un principio già vigente nel nostro ordinamento, ma che, nella pratica, viene spesso trascurato o comunque non sufficientemente applicato, il che costituisce una grave lacuna per l'efficacia del sistema di prevenzione e di tutela dei lavoratori e delle lavoratrici.

Nel corso dell'ultimo anno di attività, la Commissione ha avuto modo di approfondire ulteriormente l'argomento svolgendo un'apposita inchiesta sulle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro dei lavoratori e, più in particolare, delle lavoratrici degli stabilimenti del gruppo FIAT. L'iniziativa è stata promossa in particolare dalla senatrice Carloni, componente della Commissione d'inchiesta, che ha sottoposto ai colleghi la possibilità di svolgere tale approfondimento per verificare la fondatezza di alcune segnalazioni da lei ricevute, secondo le quali il nuovo contratto di lavoro adottato all'interno del gruppo FIAT il 29 dicembre 2011 avrebbe introdotto un'organizzazione e dei carichi di lavoro tali da incidere negativamente sulla salute e sulla sicurezza delle dipendenti. La Commissione ha esaminato la proposta di inchiesta della senatrice Carloni nella seduta del 28 marzo 2012.

In tale occasione la senatrice Carloni, dopo aver ringraziato preliminarmente il Presidente e la Commissione tutta per l'attenzione e la sensibilità dimostrate, ha spiegato che il tema da lei sollevato nasceva da una segnalazione raccolta durante un incontro del Gruppo PD del Senato con una delegazione di lavoratrici del gruppo FIAT-FIAT Industrial provenienti dagli stabilimenti di Pomigliano d'Arco, Avellino (Irisbus), Pratola Serra, Termoli, Bologna (Magnet Marelli) e Torino (Carrozzerie Mirafiori). Le lavoratrici, tutte aderenti alla FIOM-CGIL, erano accompagnate da due rappresentanti dello stesso sindacato che, come è noto, non aveva firmato l'accordo contrattuale del 29 dicembre 2011.

La senatrice ha riferito come nell'incontro le lavoratrici avessero denunciato con forza e in maniera anche toccante una serie di profonde sofferenze relative alla loro condizione personale e alla loro dignità di donne, legate a gravi carenze nella cura dell'igiene e della salute personale. Le lavoratrici avevano chiesto di essere ascoltate anche dal Governo e avevano già inviato una lettera dettagliata, ripresa anche da alcuni organi di stampa, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali. In discussione erano gli effetti del nuovo contratto collettivo di lavoro di 1° livello che

aveva introdotto negli stabilimenti del gruppo FIAT una organizzazione del lavoro (con orari, turni e mansioni) che era stata da loro descritta come particolarmente penalizzante, in quanto avrebbe determinato carichi del lavoro più pesanti e maggiore affaticamento sulle linee di produzione. Le lavoratrici avevano anche fatto notare come per partecipare a questo incontro avessero dovuto prendere un giorno di ferie, non potendo fruire di altri tipi di permessi. Esse avevano inoltre denunciato il carattere discriminatorio delle nuove norme contrattuali con particolare riferimento alla tutela della maternità e della salute.

Ad avviso della senatrice Carloni, la denuncia delle lavoratrici era apparsa credibile, sia perché suffragata dalla testimonianza diretta, sia perché non si aveva fino ad allora notizia di indagini scientifiche che escludessero possibili riflessi negativi dei nuovi ritmi e organizzazioni del lavoro sulla salute delle lavoratrici, con particolare riguardo ad aspetti legati alla maternità, come la gravidanza, l'allattamento o il ciclo mestruale. D'altro canto né l'azienda né le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto erano state in grado di dimostrare l'assenza di tali effetti negativi sulla salute dei lavoratori e delle lavoratrici.

La senatrice Carloni ha poi ricordato che nella precedente relazione intermedia sull'attività della Commissione si era affrontata espressamente la questione della salute e sicurezza del lavoro delle lavoratrici in un'ottica di genere, intesa come necessità di garantire la salubrità e la protezione contro i possibili danni biologici. Ella ha poi richiamato il contratto unico di lavoro del gruppo FIAT, firmato a Torino il 13 dicembre 2011, che interessava 86.000 lavoratori e lavoratrici ed era stato sottoscritto da tutte le organizzazioni sindacali rappresentate nelle aziende del gruppo ad eccezione della FIOM. La FIAT, d'altra parte, nel novembre 2011 era uscita dalla Confindustria e aveva receduto da tutti i contratti nazionali precedentemente sottoscritti, per poter applicare questo nuovo contratto autonomo in tutto il gruppo, sul modello di quello sperimentato a Pomi-gliano d'Arco. Il contratto prevedeva, tra l'altro, 18 turni settimanali, 6 ore lavorative su 3 turni giornalieri, con pausa a fine turno, una settimana di 6 giorni seguita da una di 4 giorni e, infine, 120 ore di straordinario obbligatorie, ovvero 80 in più di quelle previste nel precedente contratto. Veniva inoltre abolita la vecchia rappresentanza sindacale unitaria e sostituita dalla rappresentanza sindacale aziendale, composta essenzialmente dalle organizzazioni firmatarie dell'accordo.

Per quanto riguarda gli aspetti della sicurezza sul lavoro, la senatrice Carloni ha rilevato come le informazioni fornite dalla FIAT sul proprio sito *web* ufficiale fossero piuttosto scarse. Si indicava l'adozione di un sistema di gestione e sicurezza certificato, con l'applicazione degli strumenti *safety* del *World Class Manufacturing* e la ricerca della partecipazione condivisa delle persone ai problemi della sicurezza. Venivano inoltre dichiarati forti miglioramenti sulle condizioni della sicurezza del lavoro attraverso una serie di analisi e relazioni che quantificavano in 15.000 gli infortuni nel 2010 per tutto il gruppo (che in quello stesso anno contava circa 200.000 dipendenti). Tra i pochissimi dati resi dispo-



nibili sul sito vi erano quelli delle risorse investite in salute e sicurezza che risultavano visibilmente in calo, passando da 263 milioni di euro del 2003 (3,5 per cento dei costi del personale) ai 218 milioni del 2010 (2,9 per cento dei costi del personale). D'altro canto, i dati riportati indicavano una diminuzione sia dell'indice di frequenza che dell'indice di gravità degli infortuni. Aumentavano inoltre le ore di formazione sulla salute e sicurezza sul lavoro e sulla prevenzione dei rischi, anche se nel sito non sembrava più essere monitorato il progetto «*Health & Safety*» avviato nel 2009 con le organizzazioni sindacali, che nel 2010 aveva interessato 7 stabilimenti per un totale di 21.000 dipendenti e che avrebbe poi dovuto essere esteso a tutti gli stabilimenti del gruppo. Mancava inoltre sul sito *web* qualsiasi informazione sulle condizioni della sicurezza in un'ottica di genere, essendovi solo informazioni sul totale dei lavoratori, senza distinzioni in base al sesso. Nel sito si citava un corso sulla non discriminazione di genere, che però non sembrava aver avuto una grande adesione.

La senatrice ha sottolineato che esistono vari studi, disponibili su Internet, che analizzano i possibili effetti negativi di un certo tipo di organizzazione del lavoro sulla salute e sicurezza dei lavoratori. In particolare è da citare un *working paper* di «Olympus», l'Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro dell'Università di Urbino, che pone l'accento sull'importanza dell'organizzazione del lavoro per la prevenzione dei problemi per la salute e la sicurezza, citando proprio il nuovo sistema organizzativo della FIAT come caso paradigmatico di rischio. Si mette in discussione la validità del sistema stesso, specie rispetto all'adozione del sistema di controllo ERGO/UAS e all'introduzione di forme e metodi di organizzazione del lavoro volti a razionalizzare tempi e pause in un'ottica di competitività, per le inevitabili ripercussioni su salute e sicurezza, e anche in relazione alle metodiche adottate per la valutazione dei rischi (il sistema EA WS rispetto a quello OCRA più diffuso). In generale, si sollevano dubbi sulla non perfetta conformità del nuovo sistema rispetto alla normativa italiana di prevenzione.

Per tali ragioni – ha concluso la senatrice Carloni – potevano esservi le premesse per approfondire, da parte della Commissione, i possibili rischi per la salute dei lavoratori e delle lavoratrici legati al nuovo sistema contrattuale, ad esempio svolgendo audizioni con i soggetti interessati, sindacali e aziendali, e valutando poi le eventuali ulteriori iniziative da intraprendere.

La Commissione ha condiviso le valutazioni della senatrice Carloni circa l'opportunità di approfondire le questioni segnalate, che riprendevano un aspetto di grande importanza, quello appunto della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in un'ottica di genere, con particolare riguardo alle condizioni delle lavoratrici, già affrontato dalla Commissione, tanto nell'ultima relazione intermedia sull'attività svolta, quanto nell'atto di indirizzo al Governo approvato in Assemblea ad esito della relativa discussione. Conseguentemente, è stata approvata la proposta di avviare un'inchiesta in merito, svolgendo una serie di audizioni con tutti i sinda-

cati presenti nelle aziende del gruppo FIAT (che avessero o meno sottoscritto l'accordo del 2011) e, successivamente, con i rappresentanti dei vertici aziendali.

La prima di queste audizioni ha avuto luogo il 24 aprile 2012, con le organizzazioni sindacali. La Commissione ha ricordato preliminarmente lo scopo dell'audizione, tesa a verificare alcune notizie, apprese per il tramite della senatrice Carloni, circa alcuni problemi che si sabbero evidenziando negli stabilimenti del gruppo FIAT di Pomigliano d'Arco, Avellino (Irisbus), Pratola Serra, Termoli, Bologna (Magnetit Marelli) e Torino (Carrozzerie Mirafiori), in riferimento al modello di organizzazione del lavoro introdotta dal nuovo contratto collettivo specifico di lavoro (CCSL), per quanto riguarda i rischi per la salute dei lavoratori e in particolare delle lavoratrici (specialmente per la tutela della maternità).

Il primo ad intervenire è stato quindi il dottor Eros Panicali, segretario nazionale e responsabile settore auto della UILM, che, dopo aver ricordato la grande attenzione da sempre riservata da parte della propria organizzazione alle questioni della salute e della sicurezza sul lavoro, ha esposto i dati relativi all'andamento degli infortuni sul lavoro relativi a tutto il gruppo FIAT a livello globale, fortemente diminuiti negli ultimi anni passando dai 757 del 2009 ai 616 del 2010 fino ad arrivare ai 317 del 2011. L'indice di frequenza (infortuni per 100.000 ore lavorate) è sceso dall'1,03 per cento del 2009 allo 0,76 del 2010, per finire allo 0,41 del 2011, mentre l'indice di gravità (giorni di assenza per infortuni per 1.000 ore lavorate) è calato dallo 0,32 per cento del 2009 allo 0,21 del 2010, per attestarsi allo 0,13 del 2011. Inoltre negli ultimi tre anni nei siti considerati non vi sono stati infortuni mortali, il che costituisce complessivamente un dato molto positivo considerato anche che si stava parlando di un'azienda con oltre 200.000 dipendenti in tutto il mondo.

Il dottor Panicali ha quindi espresso perplessità sulle denunce dei possibili rischi della salute e della sicurezza richiamate nella seduta del 28 marzo, sia perché il gruppo FIAT ha sempre dimostrato grande attenzione a questi temi, sia perché molti degli stabilimenti interessati erano chiusi o comunque lavoravano a livello ridotto, mentre in altri (Termoli e Bologna) l'organizzazione del lavoro adottata con il nuovo contratto esisteva già da anni e non erano mai emersi problemi.

Ha poi fatto presente che all'interno del gruppo Fiat nel 2011 è stato elaborato il progetto «*Health & Safety First*» al quale, con un accordo unitario sottoscritto da tutte le organizzazioni sindacali, si è convenuto di destinare risorse per la formazione in sicurezza (assegnate anche a quella continua), non solo per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) preposti, ma per tutto il personale. Malgrado dopo il nuovo contratto alcuni sindacati fossero usciti dall'accordo, il progetto stava però andando avanti e, con ulteriori risorse appostate direttamente dall'azienda, la formazione in materia di salute e sicurezza sarebbe stata estesa a tutti i dipendenti. Conclusivamente, il dottor Panicali ha ribadito come a suo avviso il nuovo contratto non contenga aspetti che possano introdurre discriminazioni di genere o peggiorare le condizioni di lavoro e i rischi per la

salute e la sicurezza dei dipendenti. Per quanto riguarda la flessibilità, ha poi chiarito che il precedente contratto prevedeva 104 ore di flessibilità (e non 40), articolate in modo diverso, a fronte delle 120 attuali, con la possibilità riconosciuta al 20 per cento di scegliere se lavorare il sabato, che precedentemente era negata.

È stato quindi il turno del dottor Paolo Varesi, segretario confederale dell'UGL, che dopo aver ringraziato il presidente Tofani e la Commissione per l'invito e per l'importante azione a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro svolta nel corso del mandato, ha ricordato la grande attenzione riservata dal suo sindacato nonché il notevole impegno profuso all'interno della Commissione consultiva permanente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per l'attuazione e lo sviluppo della normativa e delle buone prassi in questo settore, anche per quanto concerne la tutela delle differenze di genere.

In merito ai problemi segnalati per le condizioni di lavoro in alcuni stabilimenti del gruppo FIAT legati all'applicazione del nuovo contratto, ha poi manifestato perplessità in quanto Pomigliano d'Arco era interessato da una profonda ristrutturazione ed era stato oggetto di un forte investimento per migliorare gli impianti. Analogamente stava avvenendo per Mirafiori, i cui dipendenti erano in cassa integrazione straordinaria per un anno. Lo stabilimento Irisbus di Avellino dal 31 dicembre era praticamente chiuso, mentre a Pratola Serra i lavoratori erano attivi una volta a settimana.

Il nuovo contratto collettivo specifico di lavoro di 1° livello a suo avviso non apporta modificazioni significative ai turni e all'organizzazione del lavoro, giacché le stesse modalità venivano già applicate anche prima in alcune realtà produttive come Termoli e Pratola Serra. Viceversa l'accordo, sottoscritto con convinzione dall'UGL, introduce forti miglioramenti economici e professionali per i dipendenti e, relativamente agli aspetti della salute e della sicurezza sul lavoro, prevede nuovi istituti che rafforzano le tutele, come il diritto dei lavoratori di verificare, mediante il rappresentante per la sicurezza, l'applicazione delle misure di prevenzione e il diritto di ricevere un'adeguata informazione e formazione in materia di salute e sicurezza, con particolare riguardo al proprio posto di lavoro, alle proprie mansioni, alla propria condizione di lavoratore. A tale esigenza concorre anche uno specifico progetto chiamato «*Health & Safety First*», attraverso lo sviluppo di azioni concrete di formazione orientate a favorire comportamenti effettivi, secondo logiche e metodologie all'avanguardia.

In merito alle denunce pervenute alla Commissione, da una ricognizione effettuata dall'UGL non risultano elementi che possano rivelare possibili violazioni o compressioni dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici in materia di salute e sicurezza. Parimenti, non si ritiene che l'assegnazione in via transitoria del premio straordinario di 600 euro ai lavoratori con una presenza annua pari o superiore a 870 ore possa avere carattere discriminatorio per le lavoratrici assenti per maternità, allattamento o altre situazioni dovute alla propria condizione di donne, trattandosi di un emo-

lumento transitorio e aggiuntivo alla retribuzione ordinaria, volto esclusivamente ad incrementare la produttività da lavoro.

È poi intervenuto il dottor Maurizio Landini, segretario generale della FIOM-CGIL, il quale ha anzitutto espresso il proprio rammarico per il fatto che la FIOM-CGIL non avesse potuto aderire all'invito, rivolto dalla Commissione ai sindacati nella lettera di convocazione, a far partecipare all'audizione anche rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza degli stabilimenti interessati dall'inchiesta. Ciò in quanto, in violazione delle leggi vigenti, il nuovo contratto del gruppo FIAT impedirebbe a chi, come la sua organizzazione, non ha firmato il contratto stesso di svolgere attività sindacale e quindi di fruire del relativo permesso.

Sui temi dell'audizione, ha quindi richiamato una lettera aperta al Governo sottoscritta da 250 lavoratrici di tutto il gruppo FIAT (e dunque non solo dei sei siti richiamati dall'indagine della Commissione), nella quale si denuncia non solo un disagio ulteriore ed una condizione di lavoro pesante in particolare per le donne, ma anche che l'ultimo contratto di lavoro, sostitutivo del contratto nazionale, contiene norme discriminatorie per le lavoratrici. Ad esempio, alcuni istituti salariali sono legati alla presenza oraria e non sono riconosciuti quando la lavoratrice o il lavoratore si assenta per maternità o chiede un permesso per la cura del figlio, ovvero è in congedo parentale per assistenza al figlio o *ex lege* n. 104. In realtà, i problemi per la salute e la sicurezza derivanti dalle condizioni di lavoro negli stabilimenti del gruppo FIAT sono precedenti al nuovo contratto, come dimostra una vasta indagine fatta in tutta Italia dalla FIOM nel 2008, che ha riguardato ben 100.000 lavoratori del gruppo.

Dopo un invito della Commissione ad attenersi al tema dell'audizione, riguardante gli effetti del nuovo contratto, ha sottolineato come il nuovo accordo abbia aggravato una situazione di per sé già pesante, come avvenuto ad esempio nello stabilimento di Menfi. Si tratta di uno stabilimento giovane della FIAT perché è nato nel 1994, quindi chi vi lavora ha mediamente quarant'anni e non ha lavorato più di vent'anni nello stabilimento. Ciò nonostante, già adesso ci sono 2.500 persone su 5.700 dipendenti che sono state definite, dagli stessi medici dell'azienda, «lavoratori con ridotte capacità lavorative». Inoltre, da un lavoro svolto assieme ai patronati risulta che nel 2010, in un solo anno, più di 300.000 lavoratori hanno avuto riconosciute malattie professionali. Si aggiunga che, malgrado le norme vigenti, in FIAT non esistono statistiche di genere che stimino il rischio da lavoro in modo distinto per gli uomini e per le donne, producendo di fatto una sottostima del rischio complessivo, in quanto nei sistemi di lavoro la tutela delle persone implica anche la necessità di tenere conto anche del fatto che sia una donna o un uomo a svolgere determinate mansioni.

Il nuovo contratto introduce inoltre una nuova metrica di valutazione dei carichi di lavoro che i sindacati, con una procedura inedita, hanno dovuto espressamente accettare, come a dover riconoscere che il sistema è di per sé corretto e che tutti gli eventuali problemi sono da imputare ad errori dei lavoratori nell'applicarlo. Ad avviso della FIOM ciò è ingiusto e intro-

duce una grave distorsione: il nuovo sistema di valutazione infatti non considera alcuni fattori di affaticamento e i conseguenti periodi di riposo, con il risultato che, a parità di tempo, la saturazione, cioè il carico di lavoro effettivamente svolto, è molto più alto. Inoltre l'accordo riduce una serie di tutele: è stata ridotta la pausa giornaliera di dieci minuti e aggiunte 120 ore annuali di straordinario obbligatorio, per cui l'orario di lavoro effettivo della singola persona passa da 40 a 43 ore alla settimana, con l'aggravante che l'azienda può comandare al lavoratore di effettuare le 120 ore in più quando vuole a seconda delle esigenze.

Il dottor Landini ha poi segnalato l'impossibilità per gli RLS della sua organizzazione di poter svolgere la loro funzione, pur essendo stati regolarmente eletti, ciò che egli ritiene una violazione delle norme vigenti, a cominciare dall'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori sulla rappresentanza sindacale. Si è soffermato quindi sui rischi per la salute e in particolare per la capacità riproduttiva segnalati da molte lavoratrici nell'ambito della ricerca, sottolineando che, sebbene la FIAT non consideri tali rischi, numerosi studi a livello internazionale li evidenziano. Per questa ragione ha infine chiesto alla Commissione di promuovere un'indagine su tali aspetti e, più in generale, al Parlamento di non consentire alcune palesi violazioni delle libertà sindacali nelle aziende del gruppo FIAT.

Ha poi preso la parola il dottor Bruno Vitali, segretario nazionale e responsabile auto della FIM-CISL, che ha fatto presente che il nuovo contratto del gruppo FIAT sottoscritto dalla sua e da altre organizzazioni è perfettamente legittimo e rispettoso di tutte le leggi vigenti. Ha pertanto ritenuto che le segnalazioni pervenute alla Commissione sui rischi per la salute negli stabilimenti del gruppo si inquadrassero in una rivendicazione politico-sindacale e avessero carattere strumentale. Le lavoratrici che hanno posto il problema hanno fatto riferimento al sistema di valutazione dei carichi di lavoro del WCM (*World class manufacturing*) e al metodo ERGO-UAS. Il primo era già stato introdotto nel 2006-2007 in via sperimentale in alcuni stabilimenti, e nel 2009-2010 (quando l'attività di vigilanza sindacale era unitaria e totale) è stato esteso a tutti gli impianti della FIAT.

Il dottor Vitali ha però sottolineato che nel periodo in questione gli infortuni, come già ricordato, si sono ridotti notevolmente, anche nei sei stabilimenti oggetto dell'inchiesta, alcuni dei quali peraltro chiusi da tempo. Esistono invece altre aziende dove i problemi segnalati per le lavoratrici sono più concreti e preoccupanti: a titolo di esempio ha citato il caso di un delegato della propria organizzazione sindacale denunciato dalla multinazionale presso cui lavora - dove vi è manodopera prevalentemente femminile su catene di montaggio con tempi assai più corti di quelli dell'auto - poiché aveva avviato delle iniziative a difesa della salute delle lavoratrici.

Rispetto al passato, il nuovo contratto collettivo FIAT, il cosiddetto CCSL richiamato nelle segnalazioni, in realtà rafforza le garanzie dei lavoratori, che possono ora rivolgersi ad un'apposita commissione interna per segnalare problemi o disfunzioni per la sicurezza e chiedere interventi

correttivi. Lo stesso sistema del WCM è usato del resto anche dal gruppo Volkswagen. Per quanto riguarda il premio straordinario, il dottor Vitali ha poi ricordato che i sistemi di erogazione previsti sono fondamentalmente di due tipi: il primo è esteso a tutti i lavoratori, anche a quelli in cassa integrazione, quindi non è legato alla presenza sul luogo di lavoro in quel determinato momento; il secondo tipo, mutuato dall'indennità di disagio linea, che in FIAT è prevista dagli anni Settanta, è legato alla presenza effettiva del lavoratore o della lavoratrice presso la catena. Se il lavoratore o la lavoratrice non è presente, a vario titolo, per ferie o per altre motivazioni (ad esempio perché in permesso per maternità), l'indennità di disagio linea non viene erogata e così pure il premio straordinario.

Il dottor Alberto Cipriani, responsabile nazionale organizzazione del lavoro in FIAT della FIM-CISL, ha quindi analizzato da un punto di vista tecnico la questione dei sistemi di metrica del lavoro, che hanno una lunga storia: in passato la FIAT utilizzava un proprio sistema (il cosiddetto TMC2), per così dire «autocertificato», come fa ancora oggi ad esempio la Toyota. Con il nuovo contratto, si è invece scelto di avvalersi di un sistema più moderno, il WCM appunto, da cui deriva il metodo ERGO-UAS. Si tratta di una metodologia di origine tedesca, messa a punto dalla società MTM International e adottata da varie case automobilistiche: l'elemento innovativo è l'introduzione dell'ergonomia nella progettazione del processo produttivo, per tenere conto anche delle condizioni di lavoro di chi opera sulla catena di montaggio.

In risposta ad un quesito della Commissione, il dottor Cipriani ha sottolineato che le condizioni di salute e sicurezza del lavoro non sono cambiate in conseguenza del modello organizzativo adottato con il nuovo contratto. Quello che è cambiato è appunto il fatto che ora si deve progettare il processo produttivo in modo da garantire anche la salute e la sicurezza degli operatori, attraverso la gestione dei singoli micromovimenti che compongono le operazioni di lavoro. Questo però non ha cambiato i ritmi di lavoro: del resto il nuovo modello fu sperimentato a lungo a Mirafiori, con il concorso di tutti i sindacati inclusa la FIOM, e non vi furono problemi.

Avendo il dottor Landini evidenziato che nella sperimentazione si facevano pause giornaliere di 40 minuti, mentre ora si è scesi a 30, il dottor Cipriani ha poi osservato che i 10 minuti in meno di pausa derivano dal fatto che il sistema ERGO-UAS calcola in modo diverso alcuni fattori del processo lavorativo. In ogni caso il modello organizzativo FIAT è migliore di quello adottato in altre aziende che pure usano il sistema ERGO-UAS come la Volkswagen o la Daimler. A quanto dicono i medici del lavoro, per tutelare la salute dei lavoratori è molto importante non solo il tempo totale della pausa, che certamente ha una propria rilevanza, ma la sua distribuzione. Si tratta però di un sistema troppo recente per poter fare una valutazione complessiva. Il sindacato europeo dei metalmeccanici sta infatti avviando una ricerca sul punto, cercando di fare anche confronti internazionali.

Nel successivo intervento, il dottor Roberto Di Maulo, segretario generale nazionale della FISMIC-CONFSAL, ha sottolineato come i dati sulla riduzione sugli infortuni sul lavoro forniti da altri auditi siano stati ingiustamente sottovalutati nel dibattito, pur testimoniando una grande attenzione alla sicurezza sul lavoro all'interno del gruppo FIAT. Le organizzazioni sindacali e l'azienda stanno inoltre portando avanti in modo congiunto un importante programma di formazione (il progetto «*Health & Safety First*») che riguarderà in prima battuta gli RLS e sarà poi esteso a preposti, RSPP e a tutti i dipendenti. In tutti i contratti di lavoro firmati nel passato si regolamentava minuziosamente l'organizzazione del lavoro: il sistema ERGO-UAS del nuovo contratto non fa eccezione, ma introduce, come spiegato puntualmente dal dottor Cipriani, miglioramenti significativi perché tiene conto anche dell'ergonomia dei processi produttivi, nella cui progettazione vengono ridotti i movimenti e i carichi di lavoro di ciascun operatore, abbassando così i fattori di affaticamento e, quindi, anche la necessità di pause più lunghe.

Il nuovo CCSL introduce inoltre la possibilità per i lavoratori di contestare non la saturazione dei tempi di lavoro, ma l'adeguatezza complessiva della postazione di lavoro: la procedura prevede che il caposquadra e i servizi competenti abbiano 5 giorni di tempo per fornire una risposta alle segnalazioni. Se la risposta non è soddisfacente, il lavoratore può poi richiedere l'intervento dell'RLS. Inoltre, occorre ricordare che il sistema WCM è elaborato e monitorato da una società esterna, che ne valuta la corretta applicazione.

Per quanto riguarda le condizioni di genere, il dottor Di Maulo ha riconosciuto che si tratta purtroppo di un aspetto che non viene adeguatamente valutato nei contratti di lavoro: ad esempio ha convenuto sul carattere problematico del premio straordinario rispetto ai problemi delle lavoratrici, assicurando l'impegno della FISMIC-CONFSAL per cercare una soluzione. Infine ha auspicato che analoga attenzione di quella manifestata per il gruppo FIAT sia riservata dalle Istituzioni a più concreti rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro, come quelli legati all'economia sommersa.

La Commissione ha invitato ad evitare inutili polemiche, ribadendo che essa ha, secondo il suo mandato istituzionale, il compito di approfondire sia i problemi legati agli infortuni che quelli relativi alle malattie professionali, che erano appunto l'oggetto principale dell'inchiesta avviata sugli stabilimenti del gruppo FIAT. In proposito si è ricordato il rilievo crescente che il problema delle malattie professionali sta assumendo nel mondo moderno, anche in conseguenza dei lunghi tempi di latenza di alcune patologie come quelle dell'amianto. La Commissione è sempre stata attivamente impegnata su questi fronti e ha pertanto auspicato la collaborazione di tutti i soggetti, a cominciare dai sindacati.

Oggetto della sua inchiesta non sono infatti le questioni sindacali o contrattuali, ma la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, anche rispetto all'adeguatezza delle norme vigenti, così come essa si interessa anche del lavoro sommerso, spesso in situazioni dove le organizzazioni

sindacali non sono neanche presenti, come confermato dalle numerose relazioni sull'attività svolta presentate al Parlamento. Per questo motivo, la Commissione ha invitato ad evitare in quella audizione polemiche sulla rappresentanza sindacale, anche se le forze politiche non hanno mancato di affrontare l'argomento in altra sede.

Per quanto attiene all'oggetto dell'audizione, è stato sottolineato che esistono precise leggi dello Stato che tutelano la salute delle lavoratrici e la maternità, come pure il ruolo degli RLS, e che non possono essere derogate da nessun accordo contrattuale. Sul tema della malattie di genere vi era del resto un preciso richiamo nella terza relazione intermedia della Commissione e nella relativa risoluzione approvata in Assemblea, per cui la Commissione ha confermato la sua intenzione di proseguire con l'inchiesta, ascoltando in un secondo momento anche i vertici del gruppo FIAT.

La senatrice Carloni, in qualità di proponente dell'inchiesta, ha espresso la propria soddisfazione per l'incontro e per gli elementi emersi nel dibattito, che avevano confermato l'utilità di questa indagine, da lei richiesta al Presidente con una apposita lettera e deliberata poi dalla Commissione in modo condiviso. Nel rifiutare letture strumentali dell'iniziativa, ha ricordato ai sindacati che essa era nata dalle segnalazioni raccolte durante un incontro con una folta delegazione di lavoratrici del gruppo FIAT, che lamentavano appunto vari problemi relativi alle condizioni di lavoro. Ha ribadito poi l'importanza degli aspetti di genere per le questioni della salute e della sicurezza sul lavoro, di cui la Commissione si è interessata grazie soprattutto alle sollecitazioni della senatrice Donaggio: purtroppo si tratta di questioni alle quali le aziende, compresa la FIAT, danno scarsa importanza, ma che sono tutelate da leggi europee e nazionali. Le stesse organizzazioni sindacali hanno dedicato poca attenzione al riguardo, ma non si può prescindere, anche nei sistemi di valutazione dei carichi di lavoro, ad esempio quando questo incide sulla durata delle pause.

La Commissione ha quindi il dovere istituzionale di verificare questi aspetti, anche in un grande gruppo globale come la FIAT, per cui ha auspicato che questa verifica possa essere fatta anche con il contributo dei sindacati, al fine di migliorare la situazione nell'interesse di tutti.

Nel dibattito si è ribadito l'impegno della Commissione per prevenire qualsiasi problema o rischio per la salute dei lavoratori, incluso quello declinato in funzione del genere, al quale fa preciso riferimento, come più volte ricordato, anche la terza relazione intermedia della Commissione e la relativa risoluzione approvata all'unanimità in Assemblea. Già in passato nel mondo del lavoro vi erano stati casi in cui erano emersi questi aspetti inerenti alla tutela della capacità riproduttiva dei lavoratori e delle lavoratrici, messa a rischio proprio dalle mansioni lavorative svolte. In quei casi i dipendenti ottennero condizioni di lavoro più sicure, rifiutando la soluzione, spesso proposta da talune aziende, di compensare il rischio per la salute con vantaggi di tipo economico, essendo questo scambio as-



solamente inaccettabile, malgrado talvolta anche nei contratti di lavoro sembri proporsi una soluzione di questo tipo.

Infine, come ulteriore fase dell'inchiesta, il 23 maggio 2012 la Commissione ha proceduto all'audizione dei rappresentanti del gruppo FIAT.

Il primo ad intervenire è stato il dottor Paolo Rebaudengo, di Industrial Relations FIAT S.p.A., il quale, sottolineando la più ampia disponibilità del gruppo FIAT per l'audizione, ha assicurato il forte impegno di FIAT S.p.A. e di FIAT Industrial a garantire la salute e la sicurezza dei propri lavoratori. Anche in condizioni economiche difficili, il gruppo si è sforzato di mantenere elevati gli investimenti per assicurare l'occupazione e il benessere degli addetti, come testimoniano anche i bassissimi indici relativi agli infortuni.

La Commissione ha espresso apprezzamento per la disponibilità manifestata da subito e senza riserve per l'audizione da parte dei vertici del gruppo FIAT. Ha quindi precisato ancora una volta che lo scopo dell'incontro, che seguiva quello già avuto il 24 aprile con i sindacati, era di verificare, in modo obiettivo e scevro da qualunque pregiudizio, la fondatezza di alcune segnalazioni pervenute circa possibili rischi per la salute dei lavoratori – e in particolare delle lavoratrici – di alcuni stabilimenti del gruppo FIAT, che potrebbero derivare dall'organizzazione del lavoro adottata in seguito al nuovo contratto collettivo recentemente firmato.

È stata quindi la volta dell'intervento dell'ingegner Nevio Di Giusto, consigliere delegato in materia di sicurezza e salute dei lavoratori di FIAT Group Automobiles S.p.A., che ha sottolineato i positivi risultati raggiunti dal gruppo FIAT sul fronte della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, grazie all'introduzione del sistema gestionale del *World Class Manufacturing* (WCM). Tra il 2009 e il 2011 gli infortuni sono infatti calati sia come indice di frequenza (-60 per cento in FIAT S.p.A. e -50,4 per cento in FIAT Industrial), sia come indice di gravità (-51 per cento in FIAT S.p.A. e -15 per cento in FIAT Industrial). Anche rispetto ai dati INAIL disponibili per i settori di riferimento (industria e mezzi di trasporto e industria e servizi), il numero degli infortuni in FIAT è mediamente di 5 volte inferiore. Ulteriore conferma è data dagli alti sconti per i tassi assicurativi INAIL che FIAT S.p.A. e FIAT Industrial ottengono ogni anno.

Il dirigente ha quindi illustrato l'impostazione del metodo del *World Class Manufacturing* in termini di riduzione degli infortuni, essendo la sicurezza il primo pilastro del sistema: in particolare, oltre all'analisi degli infortuni accaduti, il metodo punta molto sulla prevenzione e sulla proattività, attraverso l'analisi dei cosiddetti «quasi infortuni» o *near misses* e delle cosiddette «azioni insicure» o *unsafe acts*. Introdotto in FIAT nel 2006, il WCM a fine 2011 è stato esteso in tutti i 160 stabilimenti FIAT a livello mondiale, con vari gradi di sviluppo. L'obiettivo del WCM è consentire il miglioramento continuo delle prestazioni, al fine di portare a zero qualsiasi problema produttivo. Il sistema è basato sull'analisi sistematica e sul miglioramento progressivo di tutte le prestazioni aziendali, attraverso metodi e strumenti standardizzati, che agiscono su dieci pilastri tecnici e dieci pilastri manageriali. Il suo successo si fonda

soprattutto sulla partecipazione delle persone, periodicamente coinvolte in specifiche iniziative di formazione. Applicando tale metodo alla tutela della salute e della sicurezza, gli infortuni nel 2009-2011 sono scesi sia come indice di frequenza che come indice di gravità del 25 per cento in molti stabilimenti italiani e si sono addirittura azzerati in altri.

Il dottor Franco Modaffari, Human Resources-Health, Safety & Environment Director FIAT Industrial, si è successivamente soffermato sul Sistema di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro (SGSSL) adottato da FIAT: si tratta di un metodo standardizzato e certificato da organismi internazionali secondo lo *standard* OHSAS 18001<sup>30</sup>, che ha consentito di curare attentamente gli aspetti della salute e della sicurezza sul lavoro, fino ad avere, a fine 2011, ben 160 stabilimenti certificati, di cui 54 in Italia. L'obiettivo è quello di estendere tra il 2012 e il 2014 la certificazione a tutti gli stabilimenti a livello mondiale. Il sistema è applicato da specialisti della prevenzione, per un totale di più di 300 addetti in Italia, articolati in ogni settore con una struttura centrale, cui si affiancano poi strutture locali per ogni stabilimento. Esistono inoltre scambi ed integrazioni tra i responsabili di salute e sicurezza dei vari settori, con l'ausilio di avanzate tecnologie informatiche. Infine, il dirigente ha richiamato i forti investimenti sostenuti da FIAT per il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori (oltre 100 milioni di euro l'anno nel triennio 2009-2011 solo in Italia).

La Commissione ha precisato che non si intendeva mettere in dubbio l'impegno del gruppo FIAT a favore della salute e della sicurezza sul lavoro, ma capire se vi fossero o meno organizzazioni del lavoro che potessero mettere a rischio la salute degli addetti e in particolare delle lavoratrici. Inoltre, come ricordato dalla senatrice Carloni, anche dalle informazioni desumibili dal sito ufficiale della FIAT, non sembrava esservi quella attenzione specifica alle condizioni di genere prevista dalla legislazione internazionale e nazionale (ad esempio dall'articolo 28 del Testo unico).

Il dottor Simone Cencetti, responsabile ambiente, salute e sicurezza sul lavoro Area europea, Medio Oriente e Africa (EMEA), ha replicato al riguardo che la FIAT ha una procedura specifica per valutare i rischi in tutte le postazioni di lavoro, che prevede, in particolare, un'attenzione all'analisi di tutte le mansioni che possano risultare potenzialmente critiche in un'ottica di genere, anche attraverso il coinvolgimento degli RLS (rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza) e, dove possibile, direttamente delle donne. Inoltre in sede di sorveglianza sanitaria, sia periodica che straordinaria, e su richiesta dei lavoratori, i medici competenti, nel formulare i giudizi di idoneità, tengono conto della specificità di genere.

---

<sup>30</sup> L'acronimo OHSAS sta per *Occupational Health and Safety Assessment Series* («Serie per la valutazione della salute e della sicurezza sul lavoro») ed identifica uno *standard* internazionale per un sistema di gestione della salute e della sicurezza dei lavoratori. In particolare, la norma OHSAS 18001 attesta l'applicazione volontaria, in un'organizzazione, di un adeguato sistema di controllo sugli aspetti relativi alla salute e alla sicurezza sul lavoro, che si aggiunge al rispetto delle norme di legge.

Ad esempio, nel rispetto del decreto legislativo n. 151 del 2001, quando una lavoratrice segnala il suo stato di gravidanza, il medico competente verifica la compatibilità con le mansioni a lei attribuite e un'analoga valutazione avviene quando la lavoratrice rientra dopo il parto. Si tratta di una procedura standardizzata, applicata in tutti i siti della FIAT.

L'ingegner Di Giusto ha altresì evidenziato che la FIAT ha sviluppato una serie di procedure per misurare i carichi di lavoro e i livelli di affaticamento, così da progettare postazioni di lavoro ottimali. Tale aspetto si inserisce in una impostazione basata sulla produttività e sulla qualità del processo: poiché infatti il risultato di una produzione è basato sulla corretta ripetizione di un'operazione nell'arco dell'intero turno lavorativo, è interesse della FIAT assicurare che le operazioni svolte nella catena di montaggio non generino problemi che poi si ripercuotono nel prodotto finale. Pertanto, la progettazione della postazione di lavoro non è valutata solo attraverso il sistema OCRA, che misura gli affaticamenti degli arti superiori, ma attraverso altri sistemi, sviluppati in collaborazione con il Politecnico di Torino e l'Università di Darmstadt: il metodo ERGO UAS consente di calcolare il carico ergonomico associato a ciascuna operazione in tutte le parti del corpo (arti superiori e inferiori sollecitati da pesi), così da progettare postazioni di lavoro e attrezzi che non affaticino le persone assegnate alla catena di montaggio, quale che sia la loro struttura fisica, migliorando la prevenzione e la protezione anche per quanto riguarda le condizioni di genere. Alcune soluzioni innovative sviluppate sono state poi condivise anche con i soggetti territoriali e sindacali, oltre che con il sistema delle piccole e medie imprese. Particolarmente importante è il coinvolgimento dei lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, da cui vengono raccolte segnalazioni e indicazioni per migliorare le condizioni di lavoro.

La Commissione ha ricordato che l'iniziativa dell'inchiesta era partita da una lettera della senatrice Carloni, nella quale si chiedeva di verificare le segnalazioni di alcune lavoratrici aderenti alla FIOM da lei incontrate, che hanno evidenziato una serie di disagi e problemi concreti legati alla propria condizione di lavoratrici donne. Si trattava però di situazioni precedenti alla firma del nuovo contratto: anche se la FIOM non ha firmato, questo non ha alcuna attinenza con i problemi segnalati dalle lavoratrici e la Commissione ha ritenuto opportuno approfondire questi aspetti, senza alcun riferimento alle questioni contrattuali che sono estranee all'inchiesta. In particolare, secondo quanto riferito dalla senatrice Carloni, le lavoratrici da lei incontrate hanno lamentato una particolare sofferenza per l'allungamento dei tempi di lavoro e la riduzione di quelli delle pause. Poiché questi aspetti sono vissuti diversamente a seconda del genere, anche in relazione a particolari condizioni fisiologiche, si è posta la questione se la FIAT abbia valutato adeguatamente queste situazioni.

Il dottor Cencetti ha ribadito che in FIAT l'attenzione alla salute e alla sicurezza dei lavoratori è massima anche per quanto riguarda gli aspetti legati al genere. Il sistema di rilevazione e verifica è totalmente aperto alla collaborazione con i lavoratori e i rappresentanti dei lavoratori

per la sicurezza, come testimoniato anche dall'attivazione del progetto «*Health & Safety First*». Di conseguenza, i problemi lamentati cozzano con la realtà dei fatti e con i dati empirici, che non evidenziano una maggiore criticità per le donne rispetto agli uomini: anzi, la situazione è piuttosto quella opposta, perché di solito le lavoratrici svolgono mansioni meno pesanti. Il medico competente inoltre, nel valutare l'idoneità di ogni lavoratore alle diverse mansioni, tiene conto delle caratteristiche specifiche di ciascuno: rispondendo ad un'obiezione fatta da alcuni sindacati nella precedente audizione circa la presenza di lavoratori con limitazioni di capacità, il dottor Cencetti ha chiarito che la valutazione serve appunto a consentire ad una persona che ha limitazioni di un certo tipo di svolgere le mansioni per le quali è idonea e rispetto alle quali quelle limitazioni sono «generiche», cioè ininfluenti. Tuttavia il medico competente le annota nella sua cartella in modo che, se la persona dovesse poi essere assegnata ad altre mansioni, si possa verificare se le limitazioni possono in quel caso essere «specifiche» e quindi rilevanti.

In merito alla presunta riduzione dei tempi di pausa, è poi intervenuto l'ingegner Di Giusto, che ha illustrato in dettaglio l'articolazione dell'orario di lavoro presente nel nuovo contratto. A fronte di 40 ore medie settimanali di lavoro, occorre considerare le 2,5 ore settimanali di pausa pranzo, nonché le pause collettive, ugualmente di 2,5 ore, che portano a 35 le ore effettive di lavoro settimanale. La riduzione delle pause pranzo da 40 minuti a 30 minuti è stata resa possibile dal miglioramento del processo produttivo e dalla riduzione dei carichi di lavoro, nel rispetto della legislazione vigente e in linea con le scelte organizzative applicate dai principali costruttori europei. Infine, se si considerano i vari permessi retribuiti, le ore effettive di lavoro settimanale si riducono ulteriormente da 35 a 31,67.

Il dottor Rebaudengo ha contestato il presupposto secondo il quale il nuovo contratto del gruppo FIAT avrebbe velocizzato e appesantito i tempi e i ritmi di lavoro. Rispetto alla questione delle condizioni di genere, questa in passato è sempre stata gestita, mentre in quella circostanza sembrava essere «esplosa» solo per iniziativa di un sindacato che non ha accettato il nuovo contratto. Pur non essendo naturalmente l'audizione la sede per affrontare questioni contrattuali, il dottor Rebaudengo ha rilevato che nello stabilimento di Melfi, dove il nuovo modello organizzativo è implementato già da tempo su base sperimentale, non vi sono mai stati problemi particolari relativi alla salute delle lavoratrici, anche per le numerose addette che in questi anni hanno avuto gravidanze.

Infine ha concluso sottolineando come il gruppo FIAT abbia implementato con successo questo modello di organizzazione del lavoro nello stabilimento di Pomigliano d'Arco, che è il più moderno ed efficiente in Italia, che poteva essere visitato direttamente per rendersi conto della situazione. Ha quindi confermato lo sforzo della FIAT per mantenere alti i livelli di investimento, malgrado la crisi, al fine di garantire l'occupazione e le migliori condizioni di lavoro possibili anche sotto l'aspetto della salute e della sicurezza.

La Commissione ha preso atto dell'impegno concreto del gruppo FIAT per la riduzione degli infortuni e delle malattie professionali all'interno dei propri stabilimenti e per il miglioramento delle condizioni di tutto il personale.

Al tempo stesso, le audizioni con i sindacati e i rappresentanti del gruppo hanno confermato l'importanza di prendere in adeguata considerazione anche gli aspetti di genere nella valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, come previsto d'altronde dalle disposizioni vigenti. Uomini e donne infatti, in ragione delle specifiche condizioni lavorative o fisiologiche, possono essere esposti a un diverso tipo o livello di rischio, il che impone anche un diverso approccio per la prevenzione. In questo ambito, una speciale tutela deve essere accordata alla paternità e alla maternità, intesa sotto il profilo biologico come salvaguardia della fertilità e della possibilità di avere figli, un tema di particolare rilevanza anche dal punto di vista psicologico e sociale.

Purtroppo tali aspetti non sono ancora tenuti nella dovuta considerazione da tutte le imprese, anche se – come si è visto nel caso della FIAT – esistono oggi metodi di analisi molto sofisticati che consentono di valutare e gestire in maniera ottimale anche questi profili, all'interno della complessiva organizzazione delle attività aziendali. Tuttavia, come per altre questioni legate al tema della sicurezza, il problema principale non è di tipo metodologico, ma piuttosto culturale: occorre accrescere la consapevolezza e la sensibilità dei datori di lavoro, degli stessi lavoratori e dei loro rappresentanti sulle differenti esigenze che uomini e donne possono presentare nei luoghi di lavoro anche dal punto di vista della tutela della salute e della sicurezza, attraverso campagne mirate di informazione/formazione.

Il passo successivo è poi quello di assumere le concrete iniziative di prevenzione per assicurare, ove necessario, questa tutela differenziata, garantendo un ambiente lavorativo salubre e adeguato. Tutto ciò ha anche un costo, richiedendo necessariamente degli investimenti, ma questa operazione, oltre ad assolvere ad un obbligo di legge e ad una essenziale regola di civiltà, può a ben guardare produrre benefici importanti per le stesse imprese, in quanto consente un affidamento più mirato delle mansioni lavorative in rapporto alle caratteristiche delle singole persone, con un miglioramento del loro benessere e del loro rendimento lavorativo.

Un contributo importante su questa strada può senz'altro venire dal documento sulla presentazione, ai fini della loro validazione, delle «buone prassi» a tutela delle differenze di genere in materia di salute e sicurezza, approvato dalla Commissione consultiva permanente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella riunione del 21 settembre 2011 e di cui si è già accennato nel paragrafo 2.3. Con tale documento la Commissione consultiva, come espressamente previsto tra i suoi compiti dall'articolo 6, comma 8, lettera l), del Testo unico, intende promuovere la considerazione delle differenze di genere nella predisposizione e realizzazione delle attività di prevenzione e fornisce indicazioni su come richiedere la valida-

zione di buone prassi che riguardino le differenze in questione. A tal fine si dovrà descrivere nel modello di segnalazione quali aspetti della buona prassi abbiano riflessi sulle differenze di genere, declinando per sesso i dati relativi alla soluzione organizzativa adottata, valutandone quindi gli effetti su lavoratori di genere femminile e di genere maschile.

In linea con l'indicazione già avanzata nella precedente relazione intermedia e nella relativa risoluzione approvata dal Senato, la Commissione auspica quindi nuovamente una maggiore e più consapevole attenzione agli aspetti di genere nell'ambito della prevenzione e del contrasto agli infortuni e alle malattie professionali da parte delle istituzioni e delle forze sociali, per una sempre più efficace tutela di tutti i lavoratori e le lavoratrici.

### *3.8. I problemi della salute e della sicurezza sul lavoro conseguenti al terremoto dell'Emilia*

Nei giorni dal 16 al 18 settembre 2012 una delegazione della Commissione ha svolto una missione in Emilia-Romagna, nell'ambito del percorso di approfondimento per verificare lo stato di attuazione del Testo unico nelle diverse Regioni italiane. La missione è stata però anche l'occasione per acquisire informazioni sui problemi della salute e della sicurezza sul lavoro legati agli eventi sismici che hanno colpito l'Emilia il 20 e il 29 maggio 2012, causando gravi danni e ben 26 morti, dei quali 17 erano lavoratori intenti alla loro attività. A tal fine, dopo una tappa a Bologna, la Commissione ha effettuato anche una serie di sopralluoghi nei centri maggiormente colpiti dal sisma, nelle province di Modena e Ferrara.

Le prime informazioni sono venute dagli incontri svolti a Bologna, in modo specifico con i rappresentanti della Regione Emilia-Romagna. Oltre alle questioni più generali della prevenzione e del contrasto agli infortuni e alle malattie professionali nel territorio regionale – per il cui approfondimento si rinvia al resoconto stenografico delle audizioni – il discorso ha infatti anche toccato i problemi determinati dal sisma e in particolare quelli legati alla ricostruzione. Al riguardo i rappresentanti della Regione hanno sottolineato il grande sforzo per aiutare la popolazione e riavviare le attività produttive, nel cui ambito si è scelto con determinazione di imporre la messa in sicurezza di tutte le strutture, danneggiate e non, attraverso indicazioni dettagliate ed obbligatorie per le imprese, scelta che è stata recepita prima nel decreto-legge n. 74 del 2012 sugli aiuti per la ricostruzione e poi nel decreto-legge n. 95 del 2012 sulla revisione della spesa, dove sono state individuate procedure puntuali in questo senso<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012 («Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012») e decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 («Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini»).

Si è trattato di una decisione innovativa, volta ad avviare una vera politica di prevenzione dopo l'evento sismico, anche se certamente non agevole, dovendo imporre l'esecuzione di lavori anche a soggetti già danneggiati. In proposito era stata anche conclusa un'intesa preliminare con l'INAIL, sulla base delle risorse a sua disposizione (altro aspetto presente nel decreto-legge n. 74), per l'avvio di politiche di messa in sicurezza delle imprese.

I sindacati e le imprese hanno generalmente condiviso questa scelta: il crollo degli edifici delle aziende (in particolare dei capannoni industriali) durante il terremoto ha infatti dimostrato l'insufficiente valutazione del rischio sismico della zona e imposto interventi drastici di adeguamento strutturale sia per le imprese danneggiate che per quelle rimaste illese, ove le strutture non abbiano un idoneo livello di sicurezza. Naturalmente, come si è già detto per gli imprenditori non si è trattato di una scelta facile e le associazioni di categoria hanno obiettato che i fondi per la ricostruzione stanziati nel decreto-legge n. 74 del 2012 sono stati destinati solo alle imprese danneggiate, laddove spesso anche quelle illese sono obbligate dalla legge a fare dei lavori di messa in sicurezza di solito molto onerosi, chiedendo a tal fine una correzione normativa per estendere l'accesso ai benefici.

Il discorso della ricostruzione si lega naturalmente anche agli appalti pubblici e privati che saranno banditi a tal fine nei prossimi mesi: la Commissione ha registrato con soddisfazione la volontà di tutti i soggetti di garantire che tali appalti siano assegnati in modo chiaro e trasparente e che vengano eseguiti in tempi rapidi. Al riguardo, come già anticipato nel paragrafo 3.3.2, è stato molto apprezzato e condiviso il Protocollo per la legalità stipulato nel luglio 2012 dalla Regione con tutte le associazioni sindacali e d'impresa per escludere il ricorso al criterio del massimo ribasso negli appalti delle attività di ricostruzione del dopo terremoto, in particolare in quelli pubblici.

La seconda parte della missione ha visto poi l'effettuazione dei sopralluoghi nelle province di Modena e di Ferrara, che si sono concentrati presso quelle località e quegli insediamenti produttivi nei quali, a seguito dei crolli provocati dal terremoto, si sono purtroppo verificati infortuni mortali sul lavoro. Inoltre, poiché per gli edifici crollati – per la maggior parte capannoni industriali – il cedimento strutturale determinato dal sisma era stato particolarmente violento, anche per strutture di costruzione piuttosto recente (inizio degli anni Duemila), si era ipotizzata da più parti la possibilità che alcuni edifici non fossero stati costruiti in maniera adeguata, rispettando tutte le vigenti normative tecnico-ingegneristiche. Tale ipotesi, ove confermata, avrebbe integrato anche gli estremi della violazione delle normative antinfortunistiche e, come tale, essa rivestiva diretto interesse per le competenze della Commissione, che ha quindi ritenuto suo dovere svolgere i necessari approfondimenti.

Sull'argomento le Procure della Repubblica di Ferrara e di Modena hanno aperto due inchieste parallele: pur distinte in quanto ricadenti in due diversi distretti giudiziari, le inchieste sono però gestite in maniera

coordinata dalla Procura generale di Bologna, al fine di assicurare non solo un adeguato raccordo operativo e scambio informativo, ma anche un procedimento uniforme, stante la ovvia analogia.

La Commissione, il 17 settembre, subito dopo le audizioni svolte a Bologna, ha quindi compiuto una serie di sopralluoghi nelle località di Mirandola, Medolla, Cavezzo, San Felice sul Panaro, in provincia di Modena, e di Sant'Agostino e Bondeno, in provincia di Ferrara, visitando alcune delle aziende colpite dal sisma nelle quali, come già detto, si era verificata la morte di alcuni lavoratori. Successivamente, il 18 settembre la Commissione ha incontrato presso il Municipio di Bondeno i magistrati delle Procure di Modena e di Ferrara incaricati delle indagini, nonché i rappresentanti comunali e quelli delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali delle località visitate.

Le audizioni dei magistrati si sono svolte in forma necessariamente segretata, essendo ancora in corso le indagini le quali, come accennato, mirano a verificare se gli edifici crollati siano stati costruiti secondo le corrette regole tecniche e nel rispetto della disciplina urbanistica e antisismica vigente al momento della loro realizzazione. Uno dei problemi è infatti che nel corso del tempo tali normative sono mutate e, tra l'altro, è cambiata anche la classificazione sismica della zona, un tempo considerata a basso rischio ma, a partire dall'inizio degli anni Duemila, riclassificata in una categoria di rischio più elevato, rischio che i drammatici eventi del maggio 2012 hanno purtroppo dimostrato essere assai fondato.

Nel corso degli incontri svolti a Bondeno sono emersi soprattutto i problemi legati alla ricostruzione del dopo terremoto, che hanno diretta attinenza anche con la questione della sicurezza sul lavoro. I primi ad essere ascoltati sono stati gli amministratori locali, che hanno anzitutto manifestato alla Commissione le grandi difficoltà nelle quali si sono venute a trovare le loro comunità, sia per la ripresa delle attività lavorative, sia per l'erogazione dei servizi pubblici e sia, naturalmente, per la sistemazione abitativa. In questo senso, si è chiesto alle istituzioni nazionali di continuare a fornire tutta la necessaria assistenza attraverso gli aiuti economici della ricostruzione, a cominciare dai fondi stanziati attraverso il decreto-legge n. 74 del 2012. In particolare, si è sottolineata l'esigenza che tali fondi siano erogati in maniera celere e senza inutili impedimenti burocratici, così da mettere in condizione i cittadini e soprattutto le imprese di ripartire in tempi rapidi.

Gran parte delle aziende della zona colpita dal terremoto, infatti, hanno cercato di reagire alle difficoltà e di riprendere la loro attività, anticipando i primi investimenti di tasca propria; tuttavia, soprattutto le piccole e piccolissime imprese (che sono poi la stragrande maggioranza nella zona) non sono evidentemente in grado di reggere tale sforzo a lungo senza un adeguato sostegno da parte dello Stato. A questo proposito gli amministratori locali dei Comuni del Ferrarese hanno evidenziato una possibile distorsione della normativa contenuta nel decreto-legge n. 74, laddove l'articolo 3 disciplina la verifica di sicurezza degli edifici delle imprese, ritenendola soddisfatta qualora gli edifici abbiano resistito in occa-



sione del sisma ad un'accelerazione spettrale superiore al 70 per cento di quella richiesta dalle normative vigenti per il progetto della costruzione nuova. Mentre per la provincia di Modena esiste una rete di rilevatori sismici molto estesa che consente di verificare tale requisito, in provincia di Ferrara tale misurazione non sarebbe sempre possibile, con il risultato che per molti degli edifici non potrebbe essere eseguita la verifica di sicurezza e si dovrebbe quindi procedere comunque, indipendentemente dagli effettivi danni subiti, ad un adeguamento strutturale, con pesanti oneri per le imprese.

Gli amministratori dei Comuni interessati hanno poi sottolineato il grande rispetto per le normative della salute e della sicurezza sul lavoro osservato dalle aziende della zona, ritenendo scorretto addossare ad esse eventuali responsabilità sul crollo degli edifici, che era piuttosto da attribuire al carattere del sisma particolarmente forte in rapporto alla storia recente della zona, atteso che gli edifici erano stati generalmente costruiti nel rispetto delle normative tecniche ed urbanistiche (e quindi anche antisismiche) vigenti all'epoca.

Al riguardo si è poi sottolineata l'esigenza di avviare a livello nazionale una più attenta e coerente politica di prevenzione e di gestione degli eventi sismici, alla luce anche della lunga esperienza maturata dall'Italia in questi anni, emanando una disciplina quadro finalmente stabile, rispetto ai tanti approcci diversi adottati in questi anni.

Nel corso dei sopralluoghi presso le aziende colpite dal sisma, la Commissione ha rilevato la presenza di numerose coperture di Eternit contenenti amianto, rimaste spezzate e frantumate nel crollo degli edifici. La questione è stata segnalata sia alla Magistratura che agli amministratori locali per l'adozione dei necessari provvedimenti di bonifica: tutti i Comuni hanno confermato l'attenzione al problema, ma alcuni hanno fatto presente che, essendo alcune delle aziende in parola fallite, le operazioni di bonifica sarebbero state a carico dei Comuni stessi, con costi assai ingenti.

Nel successivo incontro con i rappresentanti delle categorie produttive, è stata ribadita alla Commissione l'intenzione di far ripartire quanto prima l'attività produttiva, senza però nascondere le gravi difficoltà del momento. Il sisma ha provocato danni in tutti i comparti, sia pure in maniera diversa: dal punto di vista delle attività imprenditoriali, la zona più danneggiata è stata quella di Modena, che ha una più alta concentrazione di industrie, alcune delle quali raggiungono vette di eccellenza internazionale, come il polo biomedicale. Viceversa, nella zona del Ferrarese le maggiori imprese sono ripartite prima, ma solo perché sono in numero minore, avendo l'area più marcata vocazione agricola.

D'altra parte, anche il settore agricolo ha riportato numerosi danni e i suoi rappresentanti hanno evidenziato una uguale difficoltà di far ripartire le attività, sia pure per motivi diversi da quelli del settore industriale. In quest'ultimo, infatti, il maggiore problema è quello dell'agibilità delle strutture produttive (stabilimenti, magazzini, ecc.) ai fini della ripresa della produzione: nei casi in cui non sia possibile farlo nelle sedi originarie, alcune imprese stanno valutando la possibilità di operare delocalizza-

zioni della produzione stessa, ove possibile in accordo con i sindacati. Questo pone naturalmente altri problemi, tra i quali soprattutto il depauperamento del tessuto economico-produttivo locale e il trasferimento/ricollocaimento fisico dei lavoratori, le cui famiglie debbono già affrontare una precaria situazione abitativa. Viceversa, il settore agricolo ha il problema che gli imprenditori e i coltivatori debbono necessariamente risiedere nei pressi dei fondi agricoli, condizione spesso difficile qualora le abitazioni o le tenute agricole siano state rese inagibili dal sisma.

Per quanto riguarda la questione del crollo degli edifici danneggiati dal sisma, anche gli imprenditori hanno ribadito la grande attenzione agli aspetti della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro che ha sempre caratterizzato le aziende delle Province di Modena e Ferrara, confermata dal calo costante degli infortuni registratosi negli ultimi anni. Analogamente è stato ribadito l'assoluto rispetto delle norme edilizie vigenti all'epoca nella costruzione delle strutture lesionate o crollate, il cui cedimento è stato dovuto a loro avviso all'inusitata violenza del terremoto in rapporto alla storia sismica locale.

In proposito, il decreto-legge n. 74 del 2012 impone, correttamente, di procedere alla verifica di sicurezza degli edifici e ai conseguenti adeguamenti strutturali, che devono essere tali da raggiungere almeno il 60 per cento della sicurezza richiesta ad un edificio di nuova costruzione. I rappresentanti delle associazioni imprenditoriali hanno però fatto presente che in molti casi gli edifici, pur non gravemente danneggiati, potrebbero comunque non essere in grado di sopportare gli interventi di messa in sicurezza imposti dalla nuova disciplina, perché troppo vecchi o per limiti strutturali di tipo contingente. Analogamente, laddove il danno sia invece molto esteso, potrebbe essere impossibile o antieconomico intervenire; si potrebbe allora porre il problema se non convenga invece ricostruire completamente il tutto, ma questo comporterebbe notevoli costi aggiuntivi, oltre a determinare un blocco dell'attività produttiva che non tutti gli operatori sono in grado di sopportare.

Per questi motivi, le associazioni di categoria delle Province di Modena e Ferrara hanno chiesto alla Commissione di farsi portavoce presso il Parlamento ed il Governo di queste istanze, per garantire una rapida e certa erogazione degli aiuti, evitando inutili appesantimenti burocratici e mettendo in condizione le imprese di ripartire in tempi rapidi. Le norme stesse dovrebbero essere improntate alla massima semplicità e trasparenza, senza quegli errori che hanno contraddistinto altre ricostruzioni post-sismiche come quella recente di L'Aquila. Infine, si è chiesto di poter disporre di adeguate dilazioni per quanto riguarda il pagamento delle imposte e dei contributi e tutti gli altri adempimenti amministrativi, nonché di poter fruire di una reale applicazione delle cosiddette «zone a burocrazia zero» previste dall'articolo 19-*bis* del decreto-legge n. 74 del 2012.

Nell'ultima audizione, la Commissione ha infine incontrato i rappresentanti delle organizzazioni sindacali delle Province di Modena e Ferrara, i quali hanno fatto presente le gravi difficoltà nelle quali si sono venuti a trovare i lavoratori a causa dei danni provocati dal sisma. Al riguardo, in

provincia di Modena vi sono state circa 3.500 aziende chiuse o gravemente danneggiate e quasi 34.000 lavoratori interessati dalla cassa integrazione (ordinaria, straordinaria o in deroga) per effetto del sisma, mentre in Provincia di Ferrara hanno chiuso quasi 700 aziende e sono in cassa integrazione circa 7.000 lavoratori.

A questi gravi problemi si aggiungono naturalmente quelli legati all'incerta sistemazione abitativa delle famiglie e alla rottura dei legami tradizionali della convivenza sociale, con tutte le ripercussioni di ordine psicologico che ne derivano. È stata inoltre espressa preoccupazione per le difficoltà legate all'erogazione dei servizi pubblici essenziali come la sanità (molti ospedali sono stati chiusi o trasferiti) o la scuola (importante anche per la stabilità dei nuclei familiari).

In questo contesto, i sindacati hanno sottolineato l'esigenza primaria di assicurare la ripresa dell'attività produttiva e quindi la certezza del lavoro per le persone. La condizione essenziale è però che sia garantita l'assoluta sicurezza dei luoghi di lavoro, verificando l'agibilità degli edifici e programmando la loro messa in sicurezza, anche sulla base di nuovi criteri costruttivi diversi da quelli utilizzati finora. Malgrado le inevitabili pressioni per abbreviare i tempi, nell'ansia di riprendere quanto prima il lavoro, tale esigenza non può assolutamente essere derogata e i sindacati hanno quindi chiesto un'azione forte di vigilanza in tal senso da parte delle istituzioni. Sempre in tema di sicurezza sul lavoro, si è poi suggerito di inserire nell'ambito della formazione dei lavoratori anche parti relative a come affrontare i rischi di calamità naturali come i terremoti, dato che su questi aspetti non vi è stata finora nessuna attenzione specifica, mentre il terremoto dell'Emilia ha dimostrato la necessità di essere adeguatamente preparati ad affrontare anche queste emergenze.

Inoltre, anche i sindacati hanno chiesto che le istituzioni mantengano gli impegni assunti nei confronti delle popolazioni di queste zone, evitando di imporre inutili appesantimenti burocratici e lungaggini nell'erogazione dei fondi e nel rilascio dei permessi per la ripresa delle attività, una volta verificato il rispetto dei requisiti di sicurezza. Si è ricordato infatti che i territori interessati dal sisma producono il 2 per cento del PIL italiano ma sono costituiti per la maggior parte da piccole e piccolissime imprese: un tessuto economico diffuso e operoso che merita di essere adeguatamente sostenuto.

La Commissione ha recepito con grande attenzione tutte le indicazioni e le sollecitazioni ascoltate nel corso della missione in Emilia, anche se ovviamente alcuni temi esulavano dalla competenza specifica dell'inchiesta. Ciò nonostante, la Commissione ha inteso svolgere questi incontri anche come doveroso segnale di attenzione e di vicinanza delle istituzioni alle popolazioni emiliane così duramente colpite dal sisma e, come chiesto espressamente da coloro che ha incontrato, si è fatta portavoce delle loro istanze nei confronti dei competenti organi del Parlamento e del Governo.

Infine, a margine delle audizioni la delegazione della Commissione ha incontrato anche i familiari di una delle vittime del terremoto, il signor Nicola Cavicchi, un giovane operaio morto il 20 maggio nel crollo dell'a-

zienda in cui lavorava, la Ceramica Sant'Agostino. La delegazione ha anzitutto espresso alla famiglia la doverosa vicinanza e il cordoglio delle istituzioni per la tragica perdita del proprio congiunto; nel corso dell'incontro è emersa inoltre la questione dell'inadeguatezza che possono avere in taluni casi i benefici previsti dalle norme vigenti per i familiari superstiti dei lavoratori vittime di infortuni. A seguito di tale segnalazione, la Commissione ha ritenuto opportuno svolgere in merito una serie di approfondimenti, dei quali si parlerà in dettaglio nel paragrafo 3.10.

### *3.9. La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nelle attività portuali*

Nel corso della sua inchiesta, la Commissione si è occupata più volte dei problemi della sicurezza sul lavoro nelle attività portuali, in particolare con riferimento ad alcuni tragici infortuni, dei quali si è dato conto soprattutto nella seconda relazione intermedia. In quest'ultimo anno di attività, il tema si è posto di nuovo all'attenzione in occasione della missione svolta a Trieste l'8 ottobre 2012 per un confronto con i soggetti istituzionali e sociali della Regione Friuli-Venezia Giulia, tra i quali la Commissione ha incontrato anche la dottoressa Marina Monassi, presidente dell'Autorità portuale di Trieste, e il capitano di vascello Goffredo Bon, comandante della Capitaneria di porto.

Oltre ad affrontare i temi specifici della sicurezza sul lavoro nel porto di Trieste, i due autorevoli interlocutori hanno posto la questione anche in una prospettiva nazionale, segnalando come nel settore delle attività portuali si stiano trascinando da alcuni anni una serie di lacune normative ed amministrative in materia di salute e sicurezza sul lavoro che andrebbero colmate in tempi rapidi, in quanto da un lato rendono più gravoso l'espletamento delle attività di prevenzione e di controllo da parte dei soggetti preposti, dall'altro creano difficoltà e appesantimenti burocratici ai numerosi e diversificati operatori economici che lavorano nei porti, sulle banchine o a bordo delle navi.

Per queste ragioni, la Commissione ha ritenuto opportuno approfondire la questione convocando il 17 ottobre 2012 in audizione i rappresentanti dell'ASSOPORTI - Associazione dei Porti Italiani.

Il dottor Piergiorgio Massidda, vice presidente di ASSOPORTI, ha introdotto l'audizione illustrando alla Commissione l'organizzazione e i compiti di questa associazione, che riunisce 23 delle 24 Autorità portuali italiane, organismi istituiti con la legge 28 gennaio 1994, n. 84, che ha riordinato la legislazione in materia portuale. Aderiscono altresì all'associazione alcune Camere di commercio di Province dove hanno sede porti, due aziende speciali portuali nonché l'Unioncamere (l'Unione delle Camere di commercio italiane).

Lo Stato ha affidato alle Autorità portuali compiti di coordinamento e regolamentazione delle attività portuali svolte dai vari operatori concessionari. Le Autorità esercitano inoltre funzioni di vigilanza e controllo e

hanno la veste giuridica di enti pubblici non economici, dotati quindi di autonomia giuridica, patrimoniale e contabile. Per quanto riguarda invece la tutela della salute e sicurezza sul lavoro nelle attività portuali, la materia è disciplinata dai decreti legislativi 27 luglio 1999, nn. 271 e 272, e 17 agosto 1999, n. 298<sup>32</sup>. Quando è stato adottato il Testo unico, si è prevista espressamente l'emanazione (articolo 3, comma 2) di decreti ministeriali per consentire il coordinamento tra la disciplina generale dettata dal Testo unico e quella previgente di settore contenuta appunto nei decreti legislativi nn. 271, 272 e 298. Tali decreti di coordinamento però non sono ancora stati adottati, malgrado l'intenso lavoro svolto dai Ministeri competenti, e questo influisce negativamente sulle attività di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali in tale settore, che pure riveste un ruolo strategico per l'economia e l'occupazione nazionali.

Il dottor Massidda ha poi fatto presente che all'interno dei porti ogni Autorità portuale ha creato un comitato di coordinamento che riunisce tutti gli enti competenti nell'ambito della salute e sicurezza sul lavoro (come le ASL, i Vigili del fuoco, la Capitaneria di porto, ecc.). Questo raccordo è essenziale per gestire la multiforme e complessa attività che si svolge all'interno dei porti, dove si opera sia a bordo che sotto le navi (spesso anche straniere) e dove molte operazioni vedono la presenza contemporanea di più aziende diverse che debbono coordinarsi anche ai fini della sicurezza. Il momento più complesso - e nel quale non a caso avvengono la maggior parte degli incidenti del settore - è quello del carico e scarico delle merci, in particolare all'interno dei *container*, che devono essere «rizzati» e «derizzati», cioè agganciati e sganciati alla nave in condizioni di assoluta sicurezza. È un'attività altamente specializzata che richiede l'intervento di varie figure professionali, che hanno logiche e modalità operative diverse. Per questo è essenziale che vi sia una adeguata regolamentazione di settore sotto il profilo della sicurezza, e la mancata emanazione dei provvedimenti di coordinamento con il Testo unico pone molti problemi.

È poi intervenuto il dottor Paolo Ferrandino, segretario generale dell'ASSOPORTI, il quale ha sottolineato che la legge n. 84 del 1994 ha affidato espressamente alle Autorità portuali anche compiti relativi alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, senza però sostituire il ruolo degli altri organismi di settore (ad esempio le ASL), avendo le Autorità essenzialmente funzioni di coordinamento. Esse infatti non hanno funzioni di polizia giudiziaria e non possono irrogare direttamente delle sanzioni a fronte di violazioni antinfortunistiche. Possono soltanto revocare la concessione delle imprese che operano nel porto qualora vi siano gravi infrazioni, ma nella maggior parte dei casi si tratta di un provvedimento sproporzionato rispetto alle possibili violazioni, e infatti il decreto legislativo

---

<sup>32</sup> Più precisamente, il decreto legislativo n. 271 regola la salute e sicurezza sul lavoro delle attività svolte a bordo delle navi, il decreto legislativo n. 272 disciplina le attività svolte in ambito portuale e il decreto legislativo n. 298 riguarda il lavoro a bordo delle navi da pesca.

n. 272 prevede anche la possibilità di una semplice sospensione della concessione fino a tre mesi. Al momento dell'audizione era in discussione presso la Camera dei deputati il disegno di legge (Atto Camera n. 5453) di riforma della legislazione portuale contenuta nella legge n. 84 del 1994, già approvato dal Senato. In quella sede di sarebbe dovuto prevedere la possibilità per le Autorità portuali non solo di segnalare le violazioni riscontrate ma anche quella di infliggere direttamente sanzioni amministrative, potere finora riservato solo alle ASL e alle Capitanerie di porto.

Il dottor Ferradino si è poi soffermato sul tema della formazione dei lavoratori che operano all'interno delle aree portuali, sottolineando che le Autorità portuali hanno lavorato molto per promuovere e stimolare una migliore preparazione professionale dei dipendenti delle varie aziende concessionarie, anche ai fini della sicurezza, ma tuttavia occorre ricordare che la responsabilità primaria della formazione resta in capo ai datori di lavoro. Ha infine precisato che le Autorità portuali non hanno un sistema di rilevazione puntuale degli infortuni sul lavoro che si verificano nel loro settore. A tale proposito il dottor Ferrandino ha fatto presente che, ove la Commissione lo ritenesse opportuno, l'ASSOPORTI sarebbe disponibile a collaborare per avviare una indagine in merito, purché vi siano criteri di rilevazione chiari, non confliggenti con le statistiche elaborate da altri organismi competenti, in particolare dall'INAIL. Ha infine aggiunto che una ulteriore possibilità potrebbe essere data dalla introduzione nelle statistiche sugli infortuni già disponibili di un codice che permetta di estrapolare in maniera specifica i dati relativi agli incidenti nel settore portuale.

A tale proposito il dottor Ferrandino ha evidenziato che un'indagine promossa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti circa otto anni fa ha riscontrato come l'incidentalità nel campo delle attività portuali non sia a livelli particolarmente preoccupanti rispetto a quella di altri settori, anche se non è da sottovalutare che nel settore portuale accadono spesso incidenti molto gravi o addirittura mortali, a causa della dimensione imponente delle attività svolte, della complessità e della rischiosità delle varie operazioni, soprattutto nelle fasi di carico e scarico delle merci. Per questo è essenziale riuscire a contemperare la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori con le esigenze di un ordinato svolgimento delle varie attività.

La Commissione ha convenuto sull'importanza che l'ASSOPORTI possa fornire in seguito proposte e suggerimenti concreti per risolvere i problemi evidenziati. La riforma della legge n. 84 del 1994 ha avuto una gestazione molto lunga ed il suo *iter* non si è purtroppo concluso. Si tratta di un argomento molto complesso, nel quale potrebbero trovare maggiore spazio i problemi della tutela della sicurezza quali ad esempio la concessione di poteri sanzionatori diretti alle Autorità portuali. A tale proposito la Commissione era consapevole del fatto che l'ASSOPORTI è un'associazione relativamente giovane, essendosi costituita nella forma attuale solo dal 1994, dopo la creazione delle Autorità portuali (anche se era operativa anche prima, quando riuniva le vecchie organizzazioni portuali). Tuttavia ha auspicato che possa avere per il futuro un ruolo

più dinamico e propositivo, sia per quanto concerne i suggerimenti per possibili miglioramenti delle normative, sia riguardo alla conoscenza delle dinamiche infortunistiche e delle malattie professionali all'interno del settore, fermo restando il rispetto delle competenze dell'INAIL.

La Commissione ha posto infine una serie di quesiti, in particolare quale sia l'Autorità portuale che non aderisce all'ASSOPORTI, se tra le attività svolte dalle Autorità portuali vi sia quella di bandire gare per appalti all'interno dei porti e, in caso affermativo, quali siano i controlli esercitati e con quali mezzi e, infine, se il potere delle Autorità venga esercitato anche sui porti minori, come quelli turistici.

In proposito il dottor Massidda ha fatto presente che i porti gestiti dalle Autorità portuali, per espressa previsione di legge, sono quelli a valenza nazionale, mentre i porti minori rientrano nella competenza delle Regioni. In alcuni casi, sono state stipulate apposite convenzioni tra le Regioni e le Autorità, che hanno assunto così anche la supervisione su alcuni porti minori. Il disegno di legge di riforma in corso di esame presso la Camera dei deputati prevede che le Autorità portuali estendono la loro competenza anche ai porti minori, ma si tratta di una disciplina ancora da costruire.

Per quanto riguarda gli appalti, le Autorità portuali affidano secondo le procedure di legge alle imprese terminaliste e agli altri operatori le concessioni per lavorare all'interno delle aree portuali, verificando che possiedano i necessari requisiti. In molti casi però in una singola zona lavorano contemporaneamente più ditte, il che crea promiscuità ed aumenta i rischi per la sicurezza: per questo servirebbe rafforzare il ruolo delle Autorità dotandole di poteri sanzionatori specifici.

L'unico porto nazionale che non aderisce all'ASSOPORTI è quello di Manfredonia, perché da ormai sei anni è commissariato e non ha quindi un'Autorità portuale. Il dottor Massidda ha inoltre sottolineato che le Autorità portuali svolgono un'intensa attività di coordinamento e di vigilanza, anche se certi controlli spettano tuttora alle ASL e alle Capitanerie di porto. Il problema è che le Autorità sono ormai sottodimensionate rispetto ai loro compiti: il numero degli addetti è passato dai circa 10.000 del 1994 ai circa 1.000 attuali. A tale proposito ha fatto presente alla Commissione che, con i processi di revisione della spesa pubblica attualmente in corso, sono state chieste alle Autorità ulteriori riduzioni di personale, che sono assolutamente incompatibili rispetto ai numerosi compiti affidati, talvolta resi ancora più gravosi da una serie di adempimenti puramente burocratici imposti dalle normative vigenti, come egli stesso ha sperimentato nella sua veste di presidente dell'Autorità portuale di Cagliari.

La Commissione, prendendo spunto dalla disponibilità offerta dall'ASSOPORTI, ha infine chiesto di avere notizie oltre che sugli infortuni anche sulle malattie professionali registrate nel settore, con particolare riguardo ai tumori e alle misure di prevenzione eventualmente adottate.

Il dottor Massidda ha confermato la disponibilità dell'ASSOPORTI alla collaborazione con la Commissione per un monitoraggio sugli infor-

tuni e sulle malattie professionali, pur sottolineando che tale compito non rientra tra quelli istituzionali delle Autorità portuali. Ha infine evidenziato la recente istituzione di un coordinamento tra le varie Autorità per avere notizie più precise su questi fenomeni pur facendo presente che nei porti vi è una pluralità di competenze anche in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, che talvolta impedisce una pronta risoluzione dei problemi.

Infine, la Commissione si è nuovamente confrontata sulle questioni della sicurezza sul lavoro nelle attività portuali durante la successiva missione a Genova effettuata il 12 novembre 2012, nell'ambito della verifica dello stato di attuazione del Testo unico nella Regione Liguria. Anche in quell'occasione sono stati ascoltati, tra gli altri soggetti istituzionali, il presidente dell'Autorità portuale, dottor Luigi Merlo, e il comandante della Capitaneria di porto, ammiraglio ispettore Felicio Angrisano.

Anch'essi hanno colto l'occasione per fare il punto, oltre che sulle problematiche specifiche del porto di Genova (il più grande d'Italia), anche sulla situazione generale dei porti italiani, confermando sostanzialmente quanto già emerso nell'audizione dell'ASSOPORTI. In particolare il dottor Merlo, che è anche presidente della stessa ASSOPORTI, ha sottolineato il buon funzionamento degli organismi di coordinamento tra le autorità amministrative costituiti ormai in tutti i porti, che gestiscono in maniera organica e centralizzata tutte le attività di vigilanza e di controllo anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Inoltre, questi organismi rilasciano le autorizzazioni a svolgere qualunque attività nel porto sia alle imprese che ai singoli lavoratori, verificandone preventivamente il possesso dei requisiti professionali; in questo senso essi svolgono anche un'importante attività di promozione della formazione e della qualificazione degli operatori.

Circa la questione della impossibilità da parte delle Autorità portuali, secondo la legislazione vigente, di irrogare sanzioni amministrative per le violazioni alle norme antinfortunistiche, il dottor Merlo ha osservato che, indipendentemente da eventuali correzioni della normativa, il problema non è tanto attribuire alle Autorità portuali poteri sanzionatori che attualmente appartengono ad altri soggetti, quanto trovare una formula che consenta di applicare la sanzione in tempi rapidi e in modo certo, affinché la stessa abbia un effettivo potere deterrente. Attualmente, infatti, può capitare che l'Autorità rilevi la violazione, ma che la stessa non possa essere immediatamente sanzionata, dovendo prima notificarla all'autorità competente (in genere la ASL), il che allunga eccessivamente i tempi.

Al riguardo, a Genova è stata sperimentata una soluzione alternativa, costituendo una squadra di pronto intervento in cui sono rappresentati tutti i soggetti competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro che operano nel comitato di coordinamento: in questo modo, quando viene chiamata per un intervento, la squadra può arrivare rapidamente sul posto con i rappresentanti di tutti gli enti preposti, che possono attivarsi subito in base alle loro competenze. Questo significa anche che se c'è la necessità di infliggere una sanzione, essendo presente ad esempio anche l'ispettore



del lavoro o della ASL si procede immediatamente. Naturalmente, perché questo modello funzioni occorre una sufficiente disponibilità di personale, in modo anche da poter organizzare turni di copertura costanti, dato che le attività portuali si svolgono senza soluzione di continuità in tutte le ore del giorno e della notte.

Purtroppo, come si è visto, le varie autorità amministrative registrano spesso carenze negli organici e non sempre quindi questo modello può attuarsi. Tuttavia esso è un esempio interessante di come talvolta possano trovarsi soluzioni a problemi organizzativi anche di tipo pragmatico, senza necessità di interventi normativi.

Viceversa, gli interventi normativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro nel settore delle attività portuali restano urgenti per quanto concerne il coordinamento tra il Testo unico e i decreti legislativi nn. 271, 272 e 298 del 1999: proprio in seguito alle segnalazioni raccolte dagli operatori del settore e in particolare dalle Autorità portuali, la Commissione aveva posto la questione del completamento dell'*iter* normativo al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che ha riferito in merito nel corso dell'audizione del 19 dicembre 2013, di cui si è parlato ampiamente nel paragrafo 2.3.

Come si è già visto in quella sede, il Ministro ha spiegato che nel corso dei lavori per la predisposizione dei decreti di coordinamento (la cui competenza primaria spetta peraltro al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, essendo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali solo soggetto concertante) è emersa la difficoltà di procedere al coordinamento richiesto dal Testo unico mediante dei semplici regolamenti. Per tale ragione, il Governo ha presentato un apposito disegno di legge delega, che dispone la rivisitazione dei tre decreti legislativi di settore entro un termine di attuazione breve (180 giorni dall'approvazione della legge). Il disegno di legge è l'Atto Camera n. 5368 (intitolato «Delega al Governo in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario»), attualmente in corso di esame presso le competenti Commissioni della Camera dei deputati.

Anche in questo caso, la fine della legislatura determinerà inevitabilmente un allungamento dei tempi di elaborazione della normativa di coordinamento: l'auspicio è comunque che nella nuova legislatura si proceda quanto prima a colmare questa lacuna, nell'interesse della tutela dei lavoratori portuali e anche per consentire un più ordinato svolgimento delle attività economiche del settore, atteso che la sovrapposizione non sempre chiara tra la disciplina specifica dei decreti legislativi nn. 271, 272 e 298 e quella più generica (e più complessa) del Testo unico crea inevitabilmente incertezze e aggravii per gli operatori. In conclusione del suo mandato, la Commissione intende segnalare ancora una volta con forza questo problema al Parlamento e al Governo, per sollecitare una rapida e positiva soluzione della questione.

### 3.10. I benefici per i familiari superstiti delle vittime di infortuni

Come si è accennato nel paragrafo 3.8, nel suo ultimo anno di attività la Commissione ha approfondito anche l'argomento relativo ai benefici economici previsti per i familiari superstiti dei lavoratori deceduti a causa di infortuni sul lavoro.

La questione si è posta in quanto in taluni casi, a seguito della morte di alcuni lavoratori, ai familiari superstiti sono stati riconosciuti benefici di carattere assicurativo o previdenziale di importo modesto o addirittura irrisorio. A titolo di esempio, si possono ricordare due casi dei quali si è parlato in precedenza in questa relazione, rispettivamente nei paragrafi 3.3.1 e 3.8: quello di Matteo Armellini, vittima di un incidente mortale durante l'allestimento di un palco per un concerto a Reggio Calabria il 5 marzo 2012, e quello di Nicola Cavicchi, un operaio deceduto il 20 maggio 2012 nel crollo della fabbrica in cui lavorava a Sant'Agostino (in provincia di Ferrara) durante il terremoto che ha colpito l'Emilia-Romagna. Questi episodi ed altri analoghi sono stati ripresi anche dai mezzi di informazione e hanno suscitato molto clamore e vivaci polemiche, quasi che con le modeste somme erogate alle famiglie le istituzioni avessero stimato poco o nulla la perdita di una vita umana, dimostrandosi insensibili al dramma delle famiglie delle vittime.

In realtà, allorquando gli enti competenti (rispettivamente l'INAIL per i trattamenti assicurativi e l'INPS per quelli previdenziali) erogano le provvidenze a favore dei familiari superstiti, non fanno altro che applicare le norme vigenti, che hanno una loro *ratio* ma che, in determinati casi, possono effettivamente produrre benefici economici molto modesti e a volte addirittura nessun beneficio. Il punto essenziale allora è verificare se queste norme siano o meno adeguate e se, eventualmente, possano essere migliorate.

Nel corso dell'ultimo anno, alcuni di questi casi (in particolare quello del signor Cavicchi) sono stati portati direttamente all'attenzione della Commissione, che ha ritenuto opportuno approfondire la questione, conformemente al proprio mandato istituzionale. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera *i*), della propria delibera istitutiva, infatti, la Commissione ha anche il compito di accertare «la congruità delle provvidenze previste dalla normativa vigente a favore dei lavoratori e dei loro familiari in caso di infortunio».

A tal fine, la Commissione ha interpellato sia l'INAIL che l'INPS, per acquisire informazioni più precise sull'attuale normativa e sulle relative prassi amministrative e per valutare eventuali azioni di carattere migliorativo. Dei risultati di tale indagine si darà conto in dettaglio nei paragrafi seguenti, distinguendo, per maggiore chiarezza espositiva, gli istituti di carattere assicurativo da quelli di tipo previdenziale.

### 3.10.1. Le disposizioni vigenti

#### a) Gli istituti di carattere assicurativo

Per quanto riguarda le prestazioni di tipo assicurativo erogabili dall'INAIL ai lavoratori assicurati e, in caso di loro morte, ai familiari superstiti, queste sono esclusivamente quelle previste dalla normativa vigente, che ne stabilisce in maniera tassativa condizioni e misure. Tale normativa è quella contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 («Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali»), e in una serie di disposizioni speciali.

In particolare, nel caso di infortuni mortali, l'INAIL si attiva per:

- la costituzione della *rendita ai superstiti* (articolo 85 del Testo unico n. 1124 del 1965);
- l'erogazione dell'*assegno funerario* (articolo 85 del Testo unico n. 1124 del 1965);
- l'erogazione del *beneficio una tantum* a carico del Fondo di sostegno alle famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro (articolo 1, comma 1187, legge 27 dicembre 2006, n. 296, e relativi decreti ministeriali di attuazione<sup>33</sup>).

Per quanto riguarda la rendita, la normativa vigente<sup>34</sup> individua in modo tassativo i superstiti che ne hanno diritto e fissa le condizioni che devono sussistere al momento del decesso dell'infortunato. In sintesi, hanno diritto alla rendita in parola, nelle misure fissate dalla legge:

- il coniuge sino alla morte o a nuovo matrimonio;
- ciascun figlio fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età; per ragioni di studio, l'età viene elevata fino ai 21 anni se i figli sono studenti di scuola media o superiore e non oltre i 26 anni se studenti universitari;
- i figli totalmente inabili al lavoro, per i quali la rendita spetta a prescindere dall'età, finché dura l'inabilità.

Solo in mancanza di coniuge e figli, la rendita spetta a ciascuno degli ascendenti e dei genitori adottanti, ma soltanto se viventi a carico del defunto e fino alla loro morte. In base alla normativa vigente (articolo 106 del Testo unico citato), la cosiddetta «vivenza a carico» si verifica soltanto quando gli ascendenti non abbiano mezzi di sussistenza autonomi sufficienti (stato di bisogno) ed il lavoratore deceduto abbia concorso in modo efficiente al mantenimento degli stessi. In sostanza, è necessario che il lavoratore deceduto abbia contribuito con regolare continuità ad assicurare all'ascendente i mezzi di sussistenza anche oltre lo stretto necessario.

<sup>33</sup> Si tratta precisamente dei decreti ministeriali del 19 novembre 2008, del 2 marzo 2009, del 22 gennaio 2010 e del 15 marzo 2011.

<sup>34</sup> Cfr. articolo 85 del Testo unico n. 1124 del 1965.

Sempre in mancanza di coniuge e figli, la rendita ai superstiti compete a ciascuno dei fratelli o sorelle, nella misura del 20 per cento, solo se conviventi con il lavoratore deceduto e a suo carico. Per questi ultimi, perciò, fermi restando i limiti di età previsti per i figli, è necessaria oltre alla vivenza a carico anche la convivenza.

Per quanto concerne, invece, l'assegno funerario, hanno diritto alla prestazione i superstiti dei lavoratori deceduti e l'assegno può essere comunque corrisposto a chiunque dimostri di aver sostenuto le spese funerarie. L'importo è aggiornato annualmente e, a decorrere dal 1° gennaio 2012, è pari ad euro 2.046,81.

Per quanto riguarda, infine, il beneficio *una tantum*, la prestazione è erogata dall'INAIL ed è a carico di un apposito Fondo di sostegno istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Anche per questa prestazione valgono le condizioni descritte per la rendita ai superstiti e il relativo importo, fissato annualmente con decreto ministeriale, è variabile in base alla composizione del nucleo familiare.

Ai fini dell'accesso ai benefici assicurativi da parte dei familiari superstiti di lavoratori deceduti, quindi, la normativa vigente tende giustamente, come per altre situazioni analoghe, a privilegiare le posizioni del coniuge e dei figli rispetto a quelle degli altri familiari. Il problema maggiore si pone proprio quando il lavoratore deceduto non abbia né coniuge né figli, perché in questo caso agli altri familiari superstiti la legge pone requisiti molto stringenti per l'ottenimento della rendita e del beneficio *una tantum*, in particolare quello della vivenza/convivenza a carico. Poiché spesso questo requisito – specie nel caso di lavoratori giovani – manca, il risultato è che la sola prestazione erogabile diventa di fatto l'assegno funerario. Molti dei casi di vittime del lavoro le cui famiglie hanno ricevuto indennizzi esigui, richiamati dalla stampa e di cui la stessa Commissione d'inchiesta ha avuto notizia, si riferiscono in genere proprio a situazioni di questo tipo.

D'altra parte, anche la rendita può avere a volte importi modesti. In base all'articolo 85 del testo unico n. 1124/1965, essa è ragguagliata al 100 per cento della retribuzione annua del lavoratore deceduto entro i limiti del minimale e massimale stabiliti per legge, ed è corrisposta in misura differente secondo la tipologia dei superstiti<sup>35</sup>.

In particolare, come confermato anche dall'INAIL alla Commissione, l'attuale previsione normativa non garantisce adeguato sostegno economico ai nuclei familiari di lavoratori morti per cause lavorative le cui retribuzioni si attestino su valori economici piuttosto bassi. Si tratta in genere di giovani lavoratori da poco inseriti nel mondo del lavoro, che svol-

---

<sup>35</sup> Precisamente, il 50 per cento dell'importo della rendita spetta al coniuge, il 20 per cento a ciascun figlio legittimo, naturale, riconosciuto ecc., il 40 per cento a ciascun figlio legittimo di genitore divorziato od orfano di entrambi i genitori o naturale riconosciuto/riconoscibile; in assenza di coniuge e di figli, solo il 20 per cento va agli ascendenti con vivenza e carico o ai fratelli/sorelle se conviventi con il lavoratore deceduto e con vivenza a carico dello stesso.

gono la loro attività in livelli contrattuali di ingresso e sempre più frequentemente anche attraverso forme di lavoro flessibile.

Il meccanismo stabilito dall'articolo 85, ai fini della quantificazione della rendita, stabilisce che le somme corrisposte ai superstiti siano calcolate tenendo conto soltanto della retribuzione effettivamente percepita, nei limiti del minimale e del massimale normativamente fissati. In caso di reddito modesto, pertanto, quale riferimento di calcolo si utilizza il minimale fissato dalla legge.

Tale importo è corrisposto secondo la tipologia del nucleo dei superstiti, nelle misure previste dall'articolo 85 fino ad un massimo del 100 per cento della retribuzione di riferimento. Nel caso di un giovane che muoia lasciando moglie e un figlio (nucleo familiare tipico per questa tipologia di lavoratore) e la cui retribuzione effettiva sia pari o inferiore al minimale (attualmente pari a 15.514,80 euro per l'industria come previsto dal D.M. 22 maggio 2012), la somma delle rendite spettanti ai superstiti è pari al 70 per cento di questo importo, ossia complessivamente a 10.860 euro.

Il suddetto meccanismo di calcolo delle rendite ai superstiti, tuttavia, non tiene conto dei possibili sviluppi di carriera e dei conseguenti incrementi retributivi che il lavoratore non ha potuto conseguire, né degli aspetti sociali derivanti dal fatto che generalmente questi lavoratori appartengono a nuclei familiari «giovani» con minori a carico: la conseguenza è che, nei confronti di questi familiari, le disposizioni vigenti non riescono di fatto a garantire appieno quei mezzi adeguati di vita previsti dalla Costituzione.

Per quanto riguarda il beneficio *una tantum*, come si è già detto esso è posto a carico di un apposito Fondo, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di fornire un adeguato supporto ai familiari dei lavoratori, assicurati e non ai sensi del testo unico n. 1124/1965, e di quelli ai quali si applica l'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico di cui alla legge n. 493/1999, vittime di gravi infortuni sul lavoro. I compiti di erogazione delle prestazioni del Fondo sono stati attribuiti all'INAIL, previo trasferimento delle necessarie risorse finanziarie da parte del Ministero stesso.

La normativa prevede a carico del Fondo una prestazione *una tantum*<sup>36</sup>, il cui importo è determinato in funzione del numero dei componenti del nucleo dei superstiti e tiene conto delle risorse disponibili del Fondo (che a decorrere dal 2010 sono pari a 10 milioni di euro). Gli importi sono fissati annualmente con decreto ministeriale e tengono conto delle previsioni sull'andamento infortunistico e della composizione dei nuclei dei superstiti.

Ai sensi del D.M. 19 novembre 2008, gli aventi diritto sono gli stessi soggetti previsti dall'articolo 85 del testo unico n. 1124/1965 per quanto riguarda la rendita ai superstiti. Anche in questo caso, quindi, in assenza

---

<sup>36</sup> Per i familiari di lavoratori tutelati ai sensi del T.U. n. 1124/1965 e della L. n. 493/1999 è prevista anche un'anticipazione della rendita ai superstiti pari a tre mensilità della rendita annua, calcolata sul minimale di legge per la liquidazione delle rendite.

del coniuge e dei figli e mancando altresì i requisiti della vivenza e/o convivenza a carico per gli altri familiari superstiti, questi ultimi sono esclusi dall'accesso al beneficio *una tantum*, come è avvenuto ad esempio per i familiari del signor Matteo Armellini e del signor Nicola Cavicchi nelle vicende prima ricordate.

*b) Gli istituti di carattere previdenziale*

In base alla normativa vigente, l'INPS eroga ai familiari superstiti delle vittime di infortuni sul lavoro i seguenti benefici e trattamenti previdenziali.

1) *Pensione ai superstiti* (articolo 22 della legge n. 903/1965, che ha sostituito l'articolo 13 del regio decreto-legge n. 636/1939): è la quota della pensione che viene riconosciuta ad uno dei due coniugi al momento del decesso dell'altro che non aveva ancora raggiunto i requisiti ovvero, pur avendoli raggiunti, non aveva ancora richiesto e, quindi, non era titolare di un trattamento pensionistico «diretto» (vecchiaia, anzianità, inabilità). In ogni caso, è necessario che i suddetti familiari, alla data del decesso del lavoratore, fossero ancora a suo carico.

La tutela è estesa anche agli altri eventuali familiari superstiti in presenza di determinati requisiti oggettivi del lavoratore deceduto e soggettivi degli aventi diritto. Più precisamente, la pensione ricorre in caso di morte dell'assicurato con almeno 15 anni di anzianità contributiva o con almeno 5 anni di cui 3 versati nel quinquennio precedente la morte.

L'importo spettante ai superstiti è calcolato sulla base della pensione dovuta al lavoratore deceduto ovvero della pensione in pagamento al pensionato deceduto applicando le percentuali previste dalla legge n. 335/1995:

- 60 per cento, solo coniuge;
- 70 per cento, solo un figlio;
- 80 per cento, coniuge e un figlio ovvero due figli senza coniuge;
- 100 per cento, coniuge e due o più figli ovvero tre o più figli;
- 15 per cento per ogni altro familiare, avente diritto, diverso dal coniuge, figli e nipoti.

Il reddito di tale pensione è solo parzialmente cumulabile con altri redditi del beneficiario. Qualora il superstite possieda altri redditi la pensione indiretta o di reversibilità è ridotta da un minimo del 25 per cento ad un massimo del 50 per cento. Le riduzioni non si applicano se titolari della pensione sono anche i figli minori, studenti o inabili.

2) *Pensione di reversibilità*: è la quota della pensione che viene riconosciuta ad uno dei due coniugi al momento del decesso dell'altro che era già titolare di un trattamento pensionistico «diretto» (vecchiaia, anzianità, inabilità). La tutela è estesa anche agli altri eventuali «familiari superstiti» in presenza di determinati requisiti soggettivi degli aventi diritto.

3) *Pensione privilegiata ai superstiti* (articolo 6 della legge n. 222/1984). È prevista nei casi di decessi in rapporto causale diretto con finalità

di servizio. In particolare, tanto l'iscritto nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti quanto i superstiti hanno diritto all'assegno di invalidità ed alla pensione di inabilità, quando:

a) l'invalidità o l'inabilità risultino in rapporto causale diretto con finalità di servizio;

b) dall'evento non derivi il diritto a rendita a carico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ovvero a trattamenti a carattere continuativo di natura previdenziale o assistenziale a carico dello Stato o di altri enti pubblici.

4) *Indennità «di morte»* (articolo 13 della legge n. 218/1952, legge n. 1047/1957, articolo 12 della legge n. 233/1990): è quella prestazione prevista nel caso di morte dell'assicurato senza che sussista per i superstiti il diritto alla pensione.

Spetta al coniuge una indennità pari a 45 volte l'ammontare dei contributi versati, sempreché nel quinquennio precedente la morte risulti versato o accreditato almeno un quindicesimo dei contributi dovuti e previsti come requisiti per la pensione ai superstiti. In mancanza del coniuge l'indennità spetta ai figli.

5) *Indennità una tantum* (articolo 1, comma 20, della legge n. 335/1995): è una prestazione che può essere concessa solo se il superstite:

– non ha diritto alla pensione indiretta in quanto il deceduto non ha maturato i requisiti di assicurazione e di contribuzione per il diritto a detta prestazione;

– non ha diritto alla pensione supplementare indiretta in quanto il deceduto non aveva conseguito il diritto alla pensione indiretta a carico di un fondo sostitutivo, esclusivo od esonerativi dell'assicurazione generale obbligatoria;

– non ha titolo alla concessione di rendite INAIL per infortunio sul lavoro o malattia professionale, liquidabili a seguito del decesso dell'assicurato;

– è in possesso di redditi non superiori ai limiti previsti per la concessione dell'assegno sociale.

È riconosciuta se il lavoratore o l'assicurato risulta:

– assicurato in data successiva al 31 dicembre 1995 (pensione liquidata con il sistema contributivo);

– privo dei requisiti di assicurazione e di contribuzione richiesti per la pensione ai superstiti (il deceduto non era pensionato e i superstiti non hanno diritto alla pensione indiretta).

L'importo dell'indennità *una tantum* è pari all'importo dell'assegno sociale per il numero degli anni di contribuzione accreditati a favore del deceduto (per i periodi inferiori all'anno è determinato in proporzione).

L'indennità *una tantum* spetta:

a) al coniuge superstite. Esistono poi alcune norme specifiche per i coniugi separati o divorziati<sup>37</sup>;

b) ai figli legittimi, legittimati, adottati, affiliati, naturali, legalmente riconosciuti o giudizialmente dichiarati, nati da precedente matrimonio del deceduto che, alla data del decesso, siano:

- minorenni (fino a 18 anni);
- inabili di qualunque età e a carico del deceduto all'atto del decesso;
- studenti (fino a 21 anni) a carico del deceduto e che non prestino attività lavorativa;
- universitari (fino a 26 anni e comunque non oltre il corso legale di laurea) a carico del deceduto e che non prestino attività lavorativa;

c) ai figli nati postumi, entro il trecentesimo giorno dalla data del decesso del genitore;

d) ai figli coniugati, anche se non inabili, che risultano a completo carico del deceduto all'atto del decesso<sup>38</sup>;

e) ai nipoti minori (equiparati ai figli legittimi e legittimati) conviventi purché:

- non titolari di pensione o di altri redditi tali da determinare una autosufficienza economica del minore;
- a totale carico del deceduto che provvedeva al mantenimento.

In mancanza del coniuge, dei figli e dei nipoti l'indennità spetta:

f) ai genitori ultrasessantacinquenni, non titolari di pensione diretta o indiretta e a carico del deceduto.

In mancanza del coniuge, dei figli, dei nipoti e dei genitori l'indennità spetta:

g) ai fratelli celibi o alle sorelle nubili se inabili, a carico del deceduto e non pensionati.

---

<sup>37</sup> Se il coniuge risulta: a) separato «consensualmente», la pensione ai superstiti può essere concessa in ogni caso; b) separato «con addebito» (per colpa), la pensione può essere concessa solo se il richiedente è titolare di assegno alimentare stabilito dal Tribunale. La concessione di tale assegno è rilevabile dalla sentenza di separazione; c) divorziato, può ottenere la pensione solo se è titolare di assegno di divorzio, non si è risposato e vi sia contribuzione, versata a favore del deceduto, prima della sentenza di divorzio. Nel caso in cui il deceduto, dopo il divorzio, abbia contratto nuovo matrimonio, al coniuge superstite spetta la pensione ai superstiti solo dopo specifica sentenza del Tribunale che stabilisca le quote spettanti al coniuge superstite e all'*ex* coniuge.

<sup>38</sup> Sono considerati a carico del deceduto i figli: a) maggiorenni studenti in possesso di un reddito annuo non superiore al trattamento minimo maggiorato del 30 per cento; b) maggiorenni inabili in possesso di un reddito annuo non superiore a quello previsto per la pensione agli invalidi civili totali; c) maggiorenni inabili, titolari di assegno di accompagnamento, in possesso di un reddito annuo non superiore a quello previsto per la pensione agli invalidi civili totali maggiorato dell'importo dell'indennità.



6) *Incumulabilità pensioni ai superstiti con rendita INAIL*. L'articolo 1, comma 43, della legge n. 335/1995 rende incumulabili le pensioni ai superstiti con le rendite vitalizie liquidate per lo stesso evento invalidante nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali.

Come si è visto prima, più recentemente, la legge n. 296/2006 all'articolo 1, comma 1187, ha istituito un Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro al fine di assicurare un adeguato e tempestivo sostegno ai familiari delle vittime di gravi incidenti sul lavoro, anche per i casi in cui le vittime medesime risultino prive della copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, le cui prestazioni sono erogate dall'INAIL.

7) *Equo indennizzo e causa di servizio*. Infine, per ragioni di completezza, è opportuno ricordare che l'articolo 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, prevede l'abrogazione degli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata nel settore pubblico.

Come emerge da questa ampia panoramica, anche per quanto riguarda le prestazioni previdenziali a favore dei familiari superstiti dei lavoratori deceduti per infortunio esistono quindi una serie di requisiti e di condizioni previsti dalla legge che possono, in alcuni casi, restringere notevolmente la platea degli aventi diritto e l'entità stessa del beneficio. Anche in questo caso come per le prestazioni assicurative, la *ratio* della normativa è essenzialmente quella di privilegiare la tutela del coniuge e dei figli del lavoratore deceduto rispetto alle altre categorie di familiari: tuttavia, anche nei confronti di queste categorie più favorite, il beneficio previdenziale concretamente erogato è spesso di importo esiguo, specialmente quando i lavoratori vittime dell'infortunio sono giovani o hanno comunque pochi anni di versamenti contributivi, condizione tutt'altro che infrequente, a causa della crisi occupazionale degli ultimi anni e della diffusione di forme di lavoro più o meno precarie. La conseguenza è che, in presenza di nuclei familiari giovani e con minori a carico, anche queste forme di ristoro non sono a volte in grado di assicurare un idoneo sostegno al coniuge e ai figli.

In assenza di questi ultimi, per le altre categorie di familiari l'accesso ai benefici previdenziali è più difficile, dato che, come si è visto nel caso degli istituti assicurativi, i requisiti richiesti sono ancora più stringenti. Per i motivi già detti, inoltre, nell'ipotesi in cui i lavoratori deceduti siano giovani, l'entità dei benefici concretamente riconoscibili diventa molto esigua.

Ovviamente nessun beneficio economico potrà mai compensare la perdita di una vita umana e il dramma che questo comporta per le famiglie coinvolte. Tuttavia, il fatto che la normativa vigente in taluni casi possa limitare fortemente o addirittura escludere le compensazioni per i

familiari delle vittime di infortuni sul lavoro pone un serio problema sociale, specialmente in quei casi in cui la retribuzione del defunto fosse la principale o l'unica fonte di reddito della famiglia. Per questa ragione, come già accennato, la Commissione d'inchiesta ha inteso approfondire ulteriormente la questione da un punto di vista tecnico con gli enti competenti (INAIL e INPS), per valutare possibili interventi in grado di migliorare la disciplina vigente e di offrire una più ampia tutela ai familiari superstiti delle vittime. Tali approfondimenti saranno illustrati nel paragrafo seguente.

### *3.10.2. Possibili ipotesi di miglioramento delle disposizioni vigenti*

#### *a) Gli istituti di carattere assicurativo*

Per quanto riguarda le prestazioni di carattere assicurativo, l'interlocuzione della Commissione con l'INAIL ha portato ad individuare due possibili tipi di interventi per migliorare la tutela dei familiari superstiti di lavoratori deceduti. Le due proposte riguardano:

*a)* la modifica del sistema di calcolo della rendita a superstiti di cui all'articolo 85 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (D.P.R. n. 1124/1965) che prevede il computo della rendita, per qualsiasi lavoratore deceduto, sul massimale normativamente fissato, di cui al terzo comma dell'articolo 116 del medesimo testo unico;

*b)* l'ampliamento della platea degli aventi diritto al Fondo di sostegno alle famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro (articolo 1, comma 1187, della legge n. 296/2006) per consentire l'erogazione del beneficio *una tantum*, in assenza dei superstiti di cui all'articolo 85 del predetto testo unico, anche agli altri familiari senza vincoli di età e di vivenza a carico.

Non risultano invece praticabili altre ipotesi avanzate da taluni osservatori e sulle quali pure la Commissione si era interrogata, in particolare circa la possibilità di erogare ai familiari superstiti, in qualche forma, i contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali versati dal lavoratore deceduto, in quanto l'obbligazione contributiva non può essere qualificata come corrispettivo della singola prestazione assicurativa, ma rientra in un discorso più generale di natura solidaristica.

Alla luce dei principi enunciati nell'articolo 38 della Costituzione, infatti, l'assicurazione infortunistica si inserisce nel sistema complessivo della sicurezza sociale trasformando il suo originario assetto assicurativo e assumendo la natura di interesse pubblico, in quanto assolve ad una funzione sociale dello Stato ed è, quindi, un'espressione della solidarietà di tutta la collettività organizzata. In tal senso, appare irrilevante il fatto che il premio sia determinato in relazione al rischio e sia posto a carico del datore di lavoro piuttosto che della collettività. Inoltre, la sussistenza

del principio di automaticità delle prestazioni nell'ambito dell'assicurazione INAIL fa sì che tra il pagamento del premio e l'erogazione delle prestazioni non vi sia alcun rapporto sinallagmatico, nonostante il fatto che il pagamento del premio stesso sia posto a carico del datore di lavoro, senza alcun concorso finanziario da parte dello Stato.

Per tali ragioni, i contributi versati all'INAIL – peraltro stabiliti non autonomamente ma per legge – non sono individuati nominativamente, ma sono finalizzati ad assicurare all'INAIL l'insieme delle risorse necessarie per la generalità delle prestazioni dovute. Ciò spiega quindi perché non sia possibile, come pure a volte è stato proposto, erogare ai familiari delle vittime di infortuni sul lavoro i contributi versati all'ente assicuratore, anche nell'ipotesi in cui non vi siano i presupposti di legge per concedere gli altri benefici previsti dalle norme vigenti.

Anche le due proposte concernenti la modifica del calcolo della rendita e dell'ampliamento della platea dei destinatari del beneficio *una tantum*, che saranno illustrate nel prosieguo, sono per il momento ancora semplici ipotesi, che dovranno essere ulteriormente valutate e perfezionate dal punto di vista tecnico. In particolare, trattandosi di misure che hanno comunque un costo, occorrerà quantificare l'effettivo impatto finanziario ed individuare la relativa copertura, per quanto riguarda gli oneri finanziari aggiuntivi per la modifica del calcolo della rendita, nonché gli importi del beneficio *una tantum* del Fondo di sostegno alle famiglie delle vittime di gravi infortuni, considerato che, a parità di stanziamento finanziario già fissato dalla norma in 10 milioni di euro, la dotazione del Fondo sarebbe distribuita ad una platea più ampia di aventi diritto.

Ciononostante, queste proposte possono senz'altro costituire una base di partenza ed un contributo per un approfondimento più ampio, che la Commissione intende offrire alla riflessione del Parlamento e del Governo della prossima legislatura, per le conseguenti valutazioni.

Per quanto riguarda la prima proposta, nel paragrafo precedente si è visto che, in base all'articolo 85 del D.P.R. n. 1124/1965, se l'infortunio o la malattia professionale hanno per conseguenza la morte del lavoratore, spetta a favore dei superstiti indicati dalla stessa norma una rendita. Tale rendita è ragguagliata al 100 per cento della retribuzione annua del lavoratore deceduto entro i limiti del minimale e massimale stabiliti per legge, ed è corrisposta in misura differente secondo la tipologia dei superstiti, come si è già illustrato in dettaglio.

In particolare, l'attuale previsione normativa non garantisce adeguato sostegno economico ai nuclei familiari di lavoratori morti per cause lavorative con retribuzioni che si attestano su valori economici piuttosto bassi. Si tratta spesso di giovani lavoratori da poco inseriti nel mondo del lavoro, che svolgono la loro attività in livelli contrattuali di ingresso e sempre più frequentemente anche attraverso forme di lavoro flessibile.

Il meccanismo stabilito dall'articolo 85 del D.P.R. n. 1124, ai fini della quantificazione della rendita, prevede che le somme corrisposte ai superstiti siano calcolate tenendo conto soltanto della retribuzione effettivamente percepita, nei limiti del minimale e del massimale normativa-

mente fissati. In caso di reddito modesto, pertanto, quale riferimento di calcolo si ricorre al minimale fissato dalla legge.

Tale importo è corrisposto secondo la tipologia del nucleo dei superstiti, nelle misure previste dall'articolo 85 fino ad un massimo del 100 per cento della retribuzione di riferimento. Nel caso di un giovane, la cui retribuzione effettiva è uguale o inferiore al minimale (attualmente pari a 15.514,80 euro per l'industria, come stabilito dal decreto ministeriale 22 maggio 2012), il quale muoia lasciando moglie e un figlio – nucleo familiare tipico per tale tipologia di lavoratore –, la somma delle rendite spettanti ai superstiti è pari al 70 per cento del minimale, per complessivi 10.860 euro.

Come si è detto nel paragrafo scorso, però, questo meccanismo di calcolo delle rendite ai superstiti non considera i possibili sviluppi di carriera ed i conseguenti aumenti della retribuzione che il lavoratore non ha potuto conseguire, né gli aspetti sociali legati al fatto che generalmente questi lavoratori appartengono a nuclei familiari giovani con minori a carico, nei confronti dei quali non si riesce pertanto a garantire quei mezzi adeguati di vita previsti dalla Costituzione.

Al fine di far fronte alla suddetta problematica e di non operare alcuna differenziazione sulla base della retribuzione percepita in termini di prestazioni a fronte di eventi mortali, rappresentando il decesso l'evento più grave per il lavoratore e per la sua famiglia, potrebbe essere necessario un intervento di modifica normativa che consenta il calcolo della rendita ai superstiti per qualsiasi lavoratore deceduto sul massimale indicato dal terzo comma dell'articolo 116 del D.P.R. n. 1124/1965.

Il recepimento della proposta consentirebbe un netto miglioramento dei livelli delle rendite ai superstiti, essendo queste calcolate con riferimento alla retribuzione massimale fissata dalla legge, pari attualmente per l'industria a 28.813,20 euro. Infatti, il nucleo tipo sopra indicato (moglie e un figlio) percepirebbe complessivamente, per effetto della proposta normativa, un importo pari a 20.169 euro a fronte degli attuali 10.860 euro.

Per ottenere tale risultato, occorrerebbe riformulare il primo comma dell'articolo 85 del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124. Sulla base del confronto tecnico intercorso con i competenti uffici dell'INAIL, una possibile riformulazione potrebbe essere la seguente:

«Se l'infortunio ha per conseguenza la morte, spetta a favore dei superstiti sottoindicati una rendita nella misura di cui ai numeri seguenti ragguagliata al cento per cento della retribuzione calcolata secondo le disposizioni degli articoli da 116 a 120. Per gli eventi mortali verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2013 la rendita ai superstiti è calcolata, in ogni caso, sul massimale di cui al terzo comma dell'articolo 116».

L'altra proposta individuata con il contributo degli uffici dell'INAIL riguarda l'ampliamento della platea degli aventi diritto al Fondo di sostegno alle famiglie delle vittime di gravi infortuni (articolo 1, comma 1187, della legge n. 296/2006). Rinviamo al paragrafo precedente per i dettagli,

si ricorda che, in base al D.M. 19 novembre 2008, le prestazioni del Fondo riguardano i soli familiari dei lavoratori deceduti per infortuni sul lavoro.

Come si è già visto, il Fondo eroga un beneficio *una tantum*, il cui importo dipende dal numero dei componenti del nucleo dei superstiti e dalle risorse disponibili del Fondo (che a decorrere dal 2010 sono pari a 10 milioni di euro). Gli importi sono fissati annualmente con decreto ministeriale e tengono conto delle previsioni sull'andamento infortunistico e della composizione dei nuclei dei superstiti.

I familiari superstiti aventi diritto – individuati dal D.M. 19 novembre 2008 che richiama espressamente l'articolo 85 del D.P.R. n. 1124/1965 – sono innanzitutto il coniuge ed i figli, secondo le condizioni e i limiti previsti dalla norma e già indicati nel paragrafo precedente. In mancanza di coniuge e di figli, i beneficiari sono gli ascendenti e i genitori adottanti ovvero, in mancanza di questi ultimi, i fratelli o sorelle, ma solo se ricorrono una serie di requisiti, tra i quali in primo luogo quello della vivenza/convivenza a carico del defunto. In caso di infortunio mortale occorso a un giovane lavoratore senza coniuge e figli, se non sussistono tali requisiti la norma vigente esclude dall'accesso al beneficio i genitori e i fratelli o sorelle, come nei casi già ricordati del signor Nicola Cavicchi e del signor Matteo Armellini.

Considerata la natura assistenziale del Fondo vittime di gravi infortuni, potrebbero esserci tuttavia i presupposti per una modifica dei requisiti previsti per l'individuazione dei familiari aventi diritto, finalizzata ad includere, in assenza dei beneficiari di cui all'articolo 85 del D.P.R. n. 1124, i figli a prescindere dall'esistenza di alcun requisito, in mancanza dei figli gli ascendenti senza vincolo di vivenza a carico e, in assenza di figli e ascendenti, i fratelli e le sorelle conviventi con il lavoratore deceduto.

Tale proposta garantirebbe *in primis* i superstiti con maggior bisogno di sostegno – così come individuati dall'articolo 85 del D.P.R. n. 1124 – e, in assenza di questi, offrirebbe, in ogni caso, una prestazione assistenziale ai superstiti per la perdita del padre o del figlio, considerato lo stretto legame di parentela, ovvero del fratello/sorella in caso condividessero con il lavoratore la quotidianità della vita.

Tenuto conto che lo stanziamento finanziario è fissato dalla vigente normativa (per l'anno 2013 in 10 milioni di euro), è probabile che l'ampliamento della platea dei beneficiari possa comportare una riduzione degli attuali importi del beneficio *una tantum*. Di conseguenza, si porrebbe la necessità di valutare se e in che misura tali importi debbano essere rivisti e, in caso di aumento, quali siano e come debbano essere coperti i relativi costi aggiuntivi.

b) *Gli istituti di carattere previdenziale*

Per quanto concerne le prestazioni di carattere previdenziale a favore dei familiari superstiti dei lavoratori deceduti per infortunio, la normativa vigente – anche alla luce delle recenti riforme – rende più complesso ipotizzare possibili interventi migliorativi, sia riguardo l'ampliamento della platea degli aventi diritto sia in merito all'aumento dell'entità delle provvidenze.

In termini generali, occorre ricordare che qualunque provvidenza di natura previdenziale (anche sotto forma di indennità) ha come requisito un minimo di storia assicurativa e contributiva del soggetto che muore. Di conseguenza, qualsiasi soluzione migliorativa che si intenda prospettare non può prescindere dall'esistenza di versamenti assicurativi e contributivi.

Per quanto riguarda in primo luogo la platea degli aventi diritto ai benefici, in base alle verifiche condotte dalla Commissione attraverso l'INPS, non sussiste attualmente alcun precedente di trattamenti a carattere previdenziale riconosciuti in favore di parenti in linea collaterale o affini non viventi a carico del congiunto deceduto per causa legata al rapporto di lavoro. Ciò significa ad esempio che, come accade anche per le prestazioni assicurative, in mancanza del coniuge e dei figli, gli altri familiari (*in primis* i genitori ed i fratelli o sorelle) di un lavoratore morto per infortunio sul lavoro hanno diritto ai trattamenti di natura previdenziale indicati nel precedente paragrafo soltanto se erano a carico del defunto.

Una possibile soluzione per ovviare a tale problema potrebbe essere quella di estendere le indennità per morte e *una tantum* a tutti i familiari anche non a carico al momento del decesso.

Relativamente all'entità delle provvidenze concesse, nel passato sono state condotte dall'INPS una serie di analisi con riferimento alla possibilità di riconoscere ulteriori e migliorative provvidenze in favore di superstiti, ma sempre e solo con riferimento al coniuge e ai figli, che versino in situazioni di particolare svantaggio sociale ed economico, e comunque in presenza di figli minori o inabili, attraverso il riconoscimento di un trattamento sotto forma di rendita finalizzata a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia, nei casi in cui il genitore o coniuge deceduto non abbia ancora maturato il diritto al conseguimento della pensione di reversibilità.

Al riguardo l'ipotesi potrebbe essere quella di riconoscere un aumento figurativo delle anzianità contributive dell'assicurato deceduto, per un numero di settimane utili al raggiungimento dei requisiti assicurativi e contributivi per il diritto alla pensione di vecchiaia, di cui all'articolo 1, comma 20, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e di corrisponderne l'importo fino al superamento dei ventisei anni di età dei figli e, comunque, sino a quando non siano più a carico.

Si tratta quindi di integrare figurativamente i versamenti del lavoratore deceduto, in modo da consentire al coniuge o ai figli che versino

in particolari difficoltà economiche di accedere ad una provvidenza «minima» in grado di assicurare loro adeguati mezzi di sostentamento.

Queste proposte sono per ora ancora ad uno stadio preliminare e necessitano di ulteriori approfondimenti tecnici, sia dal punto di vista giuridico che finanziario. Esse infatti hanno chiaramente un costo e, pertanto, la loro introduzione è comunque subordinata alla quantificazione e alla copertura finanziaria dei relativi oneri. In un momento come l'attuale caratterizzato da una grave difficoltà della finanza pubblica, potrebbe essere oggettivamente difficile reperire i fondi per un allargamento della platea dei beneficiari ovvero per un aumento delle provvidenze riconosciute.

In ogni caso, è opportuno che su questi temi si sviluppi un ampio dibattito, al fine di individuare le soluzioni più idonee per una sempre migliore tutela dei familiari superstiti. Come si è visto, esistono infatti in alcuni casi situazioni di grave disagio economico-sociale che la normativa vigente non riesce ad affrontare in maniera adeguata, creando un *vulnus* nel sistema generale della sicurezza sociale, che dovrebbe essere sanato quanto prima.

L'auspicio è dunque che, anche attraverso le segnalazioni della Commissione d'inchiesta, il tema possa trovare adeguata attenzione da parte delle istituzioni, a cominciare dal Parlamento e dal Governo della prossima legislatura, in modo che si possa addivenire in tempi rapidi a soluzioni legislative idonee a risolvere il problema.

#### 4. L'ATTIVITÀ DEI GRUPPI DI LAVORO

##### 4.1. Gruppo di lavoro sulla prevenzione e formazione (a cura della senatrice Patrizia Bugnano)

L'amianto o asbesto è un minerale avente una struttura fibrosa che veniva utilizzato in passato per le sue caratteristiche di resilienza agli agenti esterni. Il cemento-amianto, noto come fibrocemento o denominato commercialmente Eternit, è realizzato con una miscela di cemento e fibre di amianto ed è stato ampiamente utilizzato nel settore edile.

È già dal lontano 1909 che la lavorazione dell'amianto è considerata nociva per la salute delle persone secondo il regio decreto n. 442.

Solo nel 1992 l'Italia ha bandito l'amianto. Nonostante la direttiva 83/477/CEE che aveva bandito l'uso dell'amianto e che l'Italia avrebbe dovuto recepire entro il 1° gennaio 1987, l'Italia non si adeguò e la Commissione europea avviò una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, conclusasi con la sentenza della Corte di giustizia europea n. 240 del 1990.

La legge n. 257 del 27 marzo 1992 («Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto»), che vieta la vendita di materiali in cemento-amianto, non esclude, cosa peraltro dimostrata e dimostrabile, che dopo quella data non sia stato più utilizzato il materiale nocivo, perché presu-

mibilmente ha continuato ad essere utilizzato materiale in amianto acquistato prima del 1992.

L'amianto ha una storia curiosa, perché nell'antichità veniva utilizzato per scopi magici: i Persiani e anche i Romani erano soliti avvolgerne i cadaveri da cremare, allo scopo di ottenere ceneri più pure e chiare.

L'amianto è stato utilizzato nel settore edile, nell'industria e nei trasporti soprattutto per il suo basso costo di lavorazione.

La pericolosità dell'amianto per la salute delle persone è dovuta al fatto che ad oggi non esiste una cura. Le patologie principali sono l'asbestosi, il mesotelioma, i carcinomi polmonari e i tumori del tratto gastro-intestinale e della laringe. Tutte queste patologie sono accomunate dal fatto che l'insorgenza appare anche dopo trenta o quarant'anni, perché ha un periodo di latenza molto lungo. Molti sono i casi di malattie contratte solo per esposizione ambientale nonostante il lavoratore non sia mai stato in azienda a diretto contatto con la fibra-killer.

La sicurezza sul lavoro e la tutela della salute pubblica si indeboliscono senza la costruzione della cultura della prevenzione e senza l'applicazione delle norme afferenti ad un sistema sanzionatorio che attribuisca pene giuste e rieducative. Per permettere alla Magistratura di fare indagini mirate si sta valutando la proposta del procuratore Guariniello, che è stato audito nella seduta del 15 febbraio 2012 dalla Commissione, di istituire una Procura nazionale sulla sicurezza sul lavoro. Il procuratore ha proposto un decalogo che corrobora la sua tesi di istituire la suddetta Procura.

Il primo punto riguarda l'esigenza di avere un pubblico ministero esperto per fare indagini più efficienti e più efficaci.

Il secondo riguarda il cambiamento delle modalità di indagine affinché queste risultino più mirate.

Il terzo punto riguarda il cambiamento della metodologia, delle tecniche e delle strategie di indagine che sappiano intercettare le responsabilità dai livelli più bassi fino a quelli più alti.

Il quarto punto riguarda la classificazione delle patologie professionali nelle varie realtà lavorative. In alcune zone del nostro Paese ci sono i Registri tumori, nonché i Registri nazionali dei mesoteliomi (Re-NaM). È importante capire la fonte delle patologie anche per l'INAIL, che acquisisce il diritto di regresso, ovvero ha la possibilità di essere rimborsata per le spese che ha sostenuto per i lavoratori o per le famiglie colpite da un infortunio o da una malattia professionale.

Il quinto punto riguarda la questione relativa alla parcellizzazione delle indagini. Spesso due lavoratori che hanno lavorato nella stessa azienda dislocata in due territori diversi hanno avuto un esito processuale diverso.

Il sesto punto riguarda l'organizzazione. Per effettuare le indagini in materia di sicurezza sul lavoro occorre uno *staff* specializzato.

Il settimo punto riguarda gli organi di vigilanza. Occorre potenziare il coordinamento fra i vari organi come le ASL, perché spesso risultano monadi.



L'ottavo punto riguarda la responsabilità amministrativa degli enti. Quando si verifica un infortunio, nel registro degli indagati compare oltre al nome della persona fisica e dell'amministratore anche quello della società. Tale aspetto incide sulle eventuali future condanne della società.

Il nono punto riguarda i rapporti con l'INAIL. Molte procure non hanno neppure rapporti con l'INAIL. Nonostante esista una norma, contenuta nell'articolo 61 del Testo unico, che prevede che il pubblico ministero, quando esercita l'azione penale per un infortunio o una malattia professionale, ha l'obbligo ben preciso di informare l'INAIL ai fini della costituzione di parte civile e dell'esercizio dell'azione di regresso, molte Procure la disattendono.

Infine, esiste il caso delle rogatorie. Quando si fa la richiesta di rogatoria, trascorrono molti mesi prima di avere una risposta.

Una questione molto interessante di cui si è occupata la Commissione è quella relativa alla presenza di amianto nei velivoli Alitalia e di altre compagnie aeree straniere presenti sul territorio italiano. Dal momento che sono molti i casi di persone affette da patologie asbesto-correlate nel mondo dell'aviazione, la Commissione ha audito l'ENAC, l'Unione piloti, l'associazione degli assistenti di volo, l'Istituto Superiore di Sanità per indagare sulla vicenda. L'ENAC si è dichiarata non a conoscenza della presenza di amianto nei velivoli Alitalia e delle altre compagnie aeree straniere presenti sul territorio italiano e si è impegnata ad effettuare le opportune verifiche. La Commissione ha interrogato l'ENAC sulla presenza di tracce di amianto nei ferodi dei freni dei velivoli Alitalia, in particolare degli MD80. L'ENAC ha dichiarato che sicuramente non sono stati demoliti i motori dei velivoli, essendo la parte più pregiata. Ha riportato, altresì, alla Commissione che all'ente non risulta la presenza di amianto nei ferodi.

L'Istituto Superiore di Sanità a sua volta ha dichiarato che il Registro nazionale mesoteliomi si sta occupando di indagare sull'eventuale presenza di amianto nel comparto aereo.

Dai lavori della Commissione emerge da un lato l'esigenza della Magistratura di avere strumenti più efficaci di indagine, dall'altro la necessità del coordinamento dei vari attori od organi di controllo e vigilanza, infine l'importanza di non scindere mai l'attività sanzionatoria da quella di prevenzione.

#### *4.2. Gruppo di lavoro sui trasporti e sugli infortuni in itinere. «Analisi e studio delle problematiche relative agli infortuni in itinere. Progetto operativo» (a cura del senatore Carmelo Morra)*

##### *Premessa*

Il Testo unico, le modifiche e le integrazioni introdotte dal decreto legislativo n. 106/2009 ed a seguire le recenti integrazioni e modifiche, in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro delle lavoratrici e dei lavoratori, costituiscono di fatto un tessuto normativo dinamico che ri-

chiede una periodica manutenzione ed aggiornamento in relazione alla evoluzione tecnologica ed al processo di innalzamento della cultura sociale della salute e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro.

Tra gli obiettivi spicca una sostanziale riduzione degli infortuni sul lavoro con particolare attenzione ai casi più gravi e di mortalità ed alle patologie professionali di nuova emergenza.

In relazione alla tematica infortunistica, importante rilevanza assume tutta la casistica che riguarda gli infortuni *in itinere*, che risultano strettamente correlati agli infortuni nel settore dei trasporti o comunque aventi come concausa il «mezzo di trasporto» ed il contesto viabilistico allo stesso connesso.

Tutta la tematica che in questi anni ha caratterizzato tale ambito merita una sostanziale rivalutazione e riconsiderazione dei parametri che ad oggi sono stati presi in esame ed utilizzati per definire le responsabilità soggettive ed oggettive su tali eventi. Analizzare fattori che all'interno del rischio lavorativo possono comportare un innalzamento del rischio da infortuni *in itinere* rappresenta sicuramente un nuovo modo di affrontare il problema della salute e sicurezza sul lavoro, inquadrando tutta la problematica da un'angolazione differente: dare continuità alla sicurezza sul lavoro con gli ambienti di vita. Uscire pertanto da una logica di aziendalizzazione perimetrale ove relegare tutti gli interventi per la salute e sicurezza dei lavoratori per determinare invece una nuova dimensione di *status* di benessere e sicurezza dell'individuo, analizzando e tenendo in considerazione tutta una serie di elementi che determinano una continuità lavorativa, anche se indirettamente ricollocabile in un ambito di extra-territorialità lavorativa.

Di conseguenza mi è stato affidato il coordinamento del relativo gruppo di lavoro della Commissione d'inchiesta, per produrre una proposta di progetto su tale argomento.

Il piano di lavoro si è articolato da un lato nella ricerca analitica della casistica infortunistica *in itinere*, per dimensionare il fenomeno nel quadro generale nazionale degli infortuni sul lavoro, e dall'altro nel recepire, attraverso una attività di osservazione e di interviste, proposte e pareri da parte di autorevoli enti ed associazioni di categoria particolarmente interessati da tale fenomeno.

In particolare, sono stati acquisiti anche pareri forniti dall'INAIL nazionale, da Trenitalia S.p.A. - Gruppo Ferrovie dello Stato, Fai/Conftrasporto, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici (ANITA), ANAS S.p.A. ed Alitalia Corporate Affairs.

Si è costituito pertanto un gruppo di lavoro che ha provveduto ad interagire con i contenuti recepiti dalle esperienze in atto, prodotte dai citati soggetti, e con i risultati delle osservazioni effettuate sui vari ambiti dei settori produttivi e di servizi indagati.

*Sintesi dello sviluppo del progetto*

La casistica degli infortuni *in itinere*, eventi che accadono fuori dall'orario di lavoro e prima dell'inizio della attività lavorativa o dopo la stessa, spesso causa di gravi costi in perdite umane ed economiche per i lavoratori e per le aziende, ha visto in questi anni una sensibile diminuzione numerica del fenomeno.

Il profilo degli eventi è riconducibile agli incidenti/infortuni *in itinere* che occorrono durante l'*habitat* viabilistico: la circolazione stradale per raggiungere il posto di lavoro e/o a fine turno per raggiungere la propria abitazione.

L'elemento trasporto, quindi, diventa un fattore determinante per tali eventi. «Tipologia e modalità di guida, condizioni psicofisiche del conducente, affidabilità del mezzo di trasporto» sono solo alcuni degli elementi da considerare e da valutare.

Infatti, tra le varie tipologie di trasporto, gli incidenti stradali, estrapolati quelli *in itinere*, costituiscono ormai in Italia, come nel resto d'Europa, una vera e propria emergenza sociale e sanitaria con ricadute in termini di costi sociali veramente rilevanti.

Dalle attività di indagine effettuate dal gruppo di lavoro si è potuto rilevare che l'analisi delle cause e delle dinamiche incidentali ha permesso di individuare i principali elementi responsabili degli eventi infortunistici di tale tipologia:

1. velocità eccessiva: l'aumento del campo visivo si riduce progressivamente con l'aumento della velocità;
2. consumo di alcol/droghe: effetto sedativo, riduzione della vigilanza, *deficit* sensoriale, sonnolenza, difficoltà di messa a fuoco e alterazioni spazio-temporali, perdita del controllo dei propri limiti;
3. comportamento non corretto del conducente: mancato uso cinture, manovre non permesse;
4. scarsa protezione agli urti dei veicoli, inosservanza distanza di sicurezza;
5. punti stradali ad alto rischio di incidente, inosservanza degli obblighi in galleria;
6. cattiva visibilità del conducente o campo visivo del conducente insufficiente;
7. uso scorretto del cellulare o altri dispositivi acustici come mp3;
8. attività lavorativa interessata da rischi da *stress* lavoro-correlato;
9. altre cause correlate a condizioni ambientali;
10. obsolescenza del parco macchine.

Secondo i dati INAIL, il 2011 ha registrato una diminuzione degli infortuni in occasione di lavoro del 6,6 per cento rispetto all'anno 2010. In particolare gli infortuni nella circolazione stradale si sono contratti da 54.601 a 50.028 e quelli *in itinere* (percorso casa-lavoro-casa) sono passati da 88.129 a 81.861, con una diminuzione del 7,1 per cento rispetto all'anno precedente.

Dato significativo, positivamente, è la riduzione dei casi di infortunio mortali; in particolare quelli su circolazione stradale sono diminuiti del 21,2 per cento rispetto al 2010.

### Infortuni denunciati negli anni 2010-2011 per modalità di evento

Modalità di evento	Infortuni in complesso			Casi mortali		
	2010	2011	Var. %	2010	2011	Var. %
In occasione di lavoro	687.970	643.313	-6,5	744	680	-8,6
di cui:						
– Ambiente di lavoro ordinario (fabbrica, cantiere, terreno agricolo, ecc.)	633.369	593.285	-6,3	452	450	-0,4
– Circolazione stradale (autotrasportatori merci/persone, commessi viaggiatori, addetti alla manutenzione stradale, ecc.)	54.601	50.028	-8,4	292	230	-21,2
<u>IN ITINERE</u> (percorso casa-lavoro-casa)	88.129	81.861	-7,1	229	240	4,8
<i>Totale</i>	<i>776.099</i>	<i>725.174</i>	<i>-6,6</i>	<i>973</i>	<i>920</i>	<i>-5,4</i>

Nasce la necessità di elaborare uno specifico progetto sulla sicurezza dei trasporti che studi la dimensione reale del problema infortunistico, individui i settori che espongono maggiormente a tale rischio i lavoratori per frequenza e gravità, indichi una scala di priorità per settore di appartenenza (stradale, ferroviario, aereo, marittimo, ecc.) ed elabori una serie di azioni/indirizzi di carattere tecnico, procedurale, organizzativo e normativo per contenere e abbattere tale fenomeno.

Viene quindi proposto di seguito un approccio conoscitivo cui seguirà una fase di elaborazione dei dati raccolti e quindi una formulazione di proposte rivolte agli operatori di settore, istituzionali e privati e direttamente ai soggetti interessati.

Lo scopo dell'intervento è:

- prevedere la prevenzione degli infortuni sul lavoro derivanti da incidenti in orario di lavoro e *in itinere* a partire da quelli che interessano il settore stradale;
- proporre, attraverso interventi ed azioni, l'attuazione e l'articolazione delle operazioni di verifica e controllo della sicurezza nella conduzione dei mezzi di trasporto e nelle verifiche costruttive e manutentive dei mezzi stessi;
- verificare le attitudini personali e le specifiche attività mansionali degli addetti attraverso un sistema di gestione dinamico in grado di favo-

rire l'ottimizzazione delle attuali risorse e dei mezzi di lavoro impiegati sul territorio. In tal senso possono essere sviluppate azioni di implementazione di particolari procedure di sicurezza;

– coinvolgere enti e/o soggetti esterni professionalmente competenti in grado di valutare tutti i parametri necessari alla miglior tutela della salute e sicurezza non solo del lavoratore, ma anche degli altri soggetti su cui potrebbero ricadere gli effetti di azioni scorrette od omissioni nel campo della sicurezza.

Uno degli obiettivi delle azioni del gruppo di lavoro è quello di evidenziare le possibili opportunità di intervenire efficacemente in particolari ambiti di criticità rilevate con idonee e programmate azioni correttive, secondo diversi livelli di priorità assegnati.

In sintesi si evidenziano una serie di azioni tese a realizzare la certificazione di un processo e/o di linee guida di indirizzo nell'ambito della sicurezza dei trasporti, «Sistema Prevenzionistico Trasporti» (SPT), dedicato sia agli operatori del settore sia agli enti di controllo.

Si rilevano interessanti iniziative già intraprese da alcuni degli enti contattati, quali ad esempio la messa in campo di una particolare competenza denominata «*Mobility Manager*» dedicata ad agevolare la mobilità sostenibile dei dipendenti afferenti all'azienda, distribuendo tale funzione nelle città o nei distretti tecnologici con maggiore presenza di personale.

Il *Mobility Manager* ha il compito di proporre alternative all'auto privata, favorendo l'utilizzo dei trasporti pubblici o di sistemi di viabilità innovativi quali il *car-sharing*, il *car-pooling* e il *bike-sharing*.

Strategie di persuasione, concessione e restrizione da utilizzare in modo dinamico e flessibile, finalizzate alla gestione degli spostamenti delle persone e della informazione sociale offerta di trasporto, alla riorganizzazione ed al miglioramento dei servizi di trasporto esistenti sulla base della conoscenza specifica delle necessità di spostamento delle persone e della disponibilità al cambiamento nel rispetto dell'equilibrio economico degli interventi.

### *Destinatari*

I soggetti interessati dai risultati del presente lavoro possono quindi essere individuati nei datori di lavoro di aziende pubbliche e private e negli utilizzatori finali del SPT, unitamente agli organi di vigilanza competenti per materia e territorio.

In tal senso si segnala, come da Provvedimento della Conferenza Unificata n. 99 del 30 ottobre 2007 (G.U. n. 266 del 15 novembre 2007), e successivo Provvedimento della Conferenza Stato-Regioni del 18 settembre 2008, che le mansioni nel settore trasporti comportano particolari rischi per la sicurezza, l'incolumità e salute dei terzi.

L'avvio del progetto, in considerazione della casistica e delle dimensioni del numero della gravità degli eventi, avrà come primo obiettivo la seguente scala di priorità:

1. sicurezza nel settore dei trasporti merci e passeggeri via terra su ruota;
2. sicurezza nel settore dei trasporti merci e passeggeri via terra su rotaia;
3. sicurezza nel settore dei trasporti merci e passeggeri via mare;
4. sicurezza nel settore dei trasporti merci e passeggeri via aerea.

#### *Articolazione e sviluppo tavolo tecnico INAIL - delega del Governo*

Si ritiene dai dati ottenuti che potrebbe essere utile coinvolgere i vari enti ed associazioni imprenditoriali e di categoria interessati per predisporre un unico tavolo di programmazione di interventi ad ampio raggio.

Una interazione organizzativa, quindi, di vari gruppi di lavoro monotematici, che operando in sinergia tra loro potranno portare avanti i singoli ambiti di interesse (trasporto stradale, ferroviario, marittimo e aereo) utilizzando una matrice di linea di riferimento connessa allo sviluppo delle azioni progettuali sopra citate e stabilite.

In tal senso, all'interno del gruppo di lavoro, potranno essere individuati dei referenti di area o di settore.

Le azioni evolutive interessano schematicamente i seguenti punti:

- individuazione del settore di trasporto di interesse tra le varie tipologie degli ambiti considerati (si ritiene di dare priorità al trasporto stradale);
- reperimento dei dati relativi al fenomeno infortunistico *in itinere*;
- stesura del cronoprogramma delle audizioni con le parti sociali interessate;
- elaborazione delle misure di prevenzione e protezione necessarie per limitare e/o diminuire il fenomeno infortunistico/incidentale;
- messa in atto di un efficiente programma di controllo e misurazione nel tempo dell'efficacia della azioni intraprese;
- realizzazione di un osservatorio di rilevamento nazionale o comunitario degli eventi infortunistici;
- estensione della rete di collegamento informatizzata con l'Agenzia Europea per la Sicurezza di Bilbao;
- promozione e sviluppo di nuove tecnologie per la tutela del conducente, dei trasportati e della popolazione ambientale: tecnologie dedicate alle macchine, tecnologie dedicate all'uomo e tecnologie dedicate all'ambiente viabilistico;
- piano di implementazione della cultura della sicurezza nel settore trasporti attraverso momenti informativi, formativi e di addestramento professionale;
- sistema di comunicazione della sicurezza attraverso i *media*;

- riorganizzazione e ottimizzazione dell'attività degli enti di controllo e di vigilanza competenti in materia;
- sistema di monitoraggio degli eventi, proposte e integrazioni tecniche, organizzative comunicative e formative, aggiornamenti normativi.

A seguito degli interventi di rilevamento, analisi ed elaborazione dati precedentemente effettuati, potranno essere predisposti piani informativi/formativi di carattere generale e/o specifico verso i soggetti su cui ricadono gli effetti di tali eventi.

Tali piani formativi devono tener conto non solo dell'evoluzione tecnologica della sicurezza, ma anche di un massivo e qualificato investimento verso un coinvolgimento attivo psico-sociale, teso a realizzare un reale cambiamento delle abitudini comportamentali dei conducenti dei mezzi di trasporto privato e pubblico.

Nel Testo unico si trovano indicazioni chiare riguardo alla formazione dei lavoratori immigrati: devono essere formati «previa verifica della comprensione e conoscenza della lingua utilizzata nel percorso formativo» (articolo 36, comma 4, e articolo 37, comma 13).

Inoltre, l'Accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011 recita: «Nei confronti dei lavoratori stranieri i corsi dovranno essere realizzati previa verifica della comprensione e conoscenza della lingua veicolare e con modalità che assicurino la comprensione dei contenuti del corso di formazione, quali, ad esempio, la presenza di un mediatore interculturale o di un traduttore; anche ai fini di un più rapido abbattimento delle barriere linguistiche, onde garantire l'efficacia e la funzionalità dell'espletamento del percorso formativo e considerata l'attitudine dei sistemi informatici a favorire l'apprendimento, potranno essere previsti nei confronti dei lavoratori stranieri specifici programmi di formazione preliminare in modalità *e-learning*».

In tale ambito, considerati i risultati ottenuti dalle suddette valutazioni, potranno essere sviluppate iniziative nel campo scolastico e professionale destinate a modificare atteggiamenti non conformi e abitudini anomale che rappresentano, in percentuale, uno degli elementi di maggior causa del fenomeno infortunistico incidentale.

I risultati dei lavori puntano l'attenzione a particolari ambiti che riguardano:

- promuovere la consapevolezza di un'azione organizzativa orientata alla sicurezza, come strumento gestionale concreto, fattibile e poco oneroso;
- raccogliere dati del fenomeno infortunistico *in itinere* e analizzare gli infortuni nel settore trasporti, suddivisi per ambiti, tipologie aziendali e mansioni lavorative;
- garantire linee informative per la prevenzione che prendano in considerazione orario e modalità di lavoro;
- diminuire l'incidenza di infortuni *in itinere* considerando anche fattori di *stress* connessi all'attività lavorativa;
- reperire dati e monitorare l'infortunio *in itinere*;

- controllare e verificare le azioni di sicurezza adottate;
- creare una rete tra enti locali, associazioni e sindacati per promuovere, monitorare e garantire la sicurezza sul luogo di lavoro e di vita.

Molti sono gli argomenti che su tutta la problematica meritano sicuramente degli approfondimenti e un impegno nella ricerca di soluzioni adeguate.

Le misure preventive e protettive più immediate vanno rivolte a:

- recepire le principali misure di prevenzione e protezione adottate nei vari settori;
- individuare proposte e programmi di miglioramento per i prossimi anni e verificare eventuali interventi già adottati, così come previsto anche dal «Programma europeo sicurezza stradale».

Tale programma individua una serie di applicazioni:

- sostituzione del tachigrafo meccanico con quello digitale
- rispetto dei tempi di riposo e di guida
- formazione adeguata agli operatori stranieri
- corrette manutenzioni degli automezzi
- rispetto dell'uso dei fari accesi anche di giorno
- eliminazione degli angoli ciechi verso il retro per conducenti mezzi pesanti
- studio di sistemi di rilevazione stanchezza conducente e sistema rilevazione alcolemia anti-avviamento
- miglioramento infrastrutture stradali e *tunnel*
- rafforzamento della segnaletica stradale
- uso del «micro uomo morto» sull'autista
- adatta informazione, servendosi anche di supporti digitali come ad esempio «mascotte».

In ultima analisi, si ritiene che affrontare in modo coordinato e interattivo tutta la problematica relativa agli infortuni *in itinere* e sul lavoro con azioni che coinvolgono il lavoratore, non solo quale soggetto destinatario del sistema prevenzionistico di cui al Testo unico, ma anche quale cittadino e quindi soggetto cui devono essere rivolte particolari attenzioni e tutele nel suo ambiente di lavoro e ambiente di vita, consentirà un abbattimento progressivo nel tempo del fenomeno infortunistico, che rappresenta, purtroppo ancora oggi, uno dei problemi più gravi del Paese sia in termini economici sia in termini di perdita di vite umane.

Si ritiene che un'attività lavorativa che esponga a rischio di *stress* lavoro-correlato comporti una sensibile incidenza non solo sulle cause degli infortuni in ambiente lavorativo, ma anche su quelli *in itinere*; ciò significa concretamente che talune cause lavorative possono creare incidenti pre e post orario di lavoro.

Infatti, il Testo univo (Titolo I, Capo III, Sezione II, Articolo 28: «Oggetto della valutazione dei rischi»), sancisce che: «La valutazione (dei rischi) deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei



lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo *stress* lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza (...) nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri paesi».

Il fatto che «nuovi» aspetti dell'organizzazione del lavoro vengano ad assumere una sempre maggiore importanza è in gran parte conseguente ai cambiamenti avvenuti nel mondo del lavoro, che hanno profondamente modificato l'assetto organizzativo e produttivo. Essi si riferiscono principalmente alla prevalente occupazione nel settore terziario, alla globalizzazione dei mercati, all'avvento di nuove tecnologie, alla flessibilizzazione degli orari di lavoro, alla diversificazione delle tipologie di impiego, al progressivo invecchiamento della popolazione, all'aumento del tasso di occupazione femminile e delle persone con disabilità, all'estensione dei bisogni ed aspettative professionali delle giovani generazioni, nonché al progressivo costituirsi di una società multi-etnica e multiculturale. Secondo i modelli interpretativi più accreditati, lo *stress* lavorativo rappresenta il prodotto dell'interazione dinamica fra la persona e il contesto organizzativo e sociale in cui lavora, costituendo la risultante di un rapporto distorto tra le sollecitazioni imposte dal ruolo, nella loro accezione più larga (fisiche, cognitive, emozionali, relazionali), e le capacità dell'operatore (in termini di «risposta» psico-fisiologica, comportamentale, operativa) di farvi fronte (Cooper & Payne 1988, Cox *et al.* 2000, Karasek & Theorell 1990, Siegrist *et al.* 1997).

Lo «*stress* lavorativo» si può definire come «un insieme di reazioni fisiche ed emotive dannose che si manifestano quando le richieste poste dal lavoro non sono commisurate alle capacità, risorse o esigenze del lavoratore» (NIOSH, 1999).

I fattori che influenzano il primo aspetto («richieste del lavoro») riguardano la natura dei compiti e l'organizzazione del lavoro, in particolare:

- a) contenuto del lavoro (ad es. complessità, imprevedibilità/incertezza, possibilità di controllo, significato, attitudini e competenze richieste);
- b) carichi e ritmi di lavoro (sovra o sottocarico fisico e/o mentale, pressione del tempo);
- c) grado di responsabilità e gravità delle possibili conseguenze dell'errore;
- d) orari di lavoro (prolungati, variabili, turni notturni);
- e) livello di partecipazione/decisione e possibilità di carriera;
- f) mobilità attiva o passiva;
- g) ruolo nell'organizzazione (ambiguità e conflitti di ruolo);
- h) formazione e addestramento (livello di adeguatezza);
- i) funzione e cultura organizzativa (comunicazione, stile di gestione);

j) irrelazioni interpersonali (conflitti, isolamento, carenza di supporto);

k) interferenze casa-lavoro (carichi familiari, pendolarismo, servizi sociali carenti).

D'altro canto, i fattori che influenzano le risorse e modalità dell'individuo a farvi fronte («*coping*») riguardano molteplici aspetti di carattere personale, quali l'età, la personalità, la situazione familiare, gli stili di vita, la formazione professionale, gli atteggiamenti comportamentali e le condizioni di salute. Inoltre, sia gli uni che gli altri sono influenzati da fattori sociali, quali ad esempio le modalità di integrazione (relazioni, comunicazioni, supporto) del soggetto nel gruppo di lavoro, nella famiglia e nella società in generale. Lo *stress* lavorativo può quindi divenire una condizione di rischio per la salute e la sicurezza qualora si verifichi uno sbilanciamento tra i fattori sopracitati, per cui la persona non è capace di fronteggiare in maniera adeguata le sollecitazioni cui è sottoposto.

In base alla terza indagine sulle condizioni di lavoro nell'Unione europea (Paoli & Merliè 2001), lo *stress* lavorativo viene indicato come la condizione maggiormente associata al deterioramento della salute dal 30 per cento dei lavoratori intervistati. Ciò rappresenta un costo elevato non solo in termini di salute, ma anche di efficienza lavorativa, documentata da alti livelli di assenteismo e di *turnover*, maggiore incidenza di errori e infortuni, anche *in itinere*, per disattenzione, scarsa adesione ed applicazione alle procedure di sicurezza, basso senso di appartenenza e spirito di gruppo, scarsa iniziativa e ridotta produttività.

Uno dei più significativi fattori di *stress* della vita di tutti i giorni è considerata la guida sulla strada: di conseguenza, la salute dell'automobilista così come la sicurezza sulla strada potrebbero essere messe in pericolo dallo *stress* indotto dalla guida al quale si associa lo *stress* derivante dall'ambiente di lavoro, i mutamenti di umore ad esso collegati, che inciderebbero sul livello di attenzione, sui tempi di reazione e sulla valutazione soggettiva del rischio, oltre che da alcuni tratti di personalità amplificati da situazioni stressanti, quali l'aggressività e i sentimenti di inadeguatezza, che andrebbero a diminuire il grado di focalizzazione del soggetto sul comportamento di guida.

Durante la guida si noterebbe una modificazione significativa degli ormoni dello *stress*, come per esempio le catecolamine e il cortisolo.

Il grado dell'attivazione neuroendocrina negli automobilisti è influenzato da una serie di parametri, quali la scarsa visibilità, il traffico, l'alta velocità, le lunghe distanze, il livello di attenzione del guidatore, le preoccupazioni personali.

In termini monetari vi sono parecchi studi che hanno stimato i costi diretti ed indiretti connessi con situazioni di *stress*: nell'Unione europea è stato stimato in più di 20 miliardi di euro il costo globale dello *stress*, comprendendo costi lavorativi, personali e sociali (Houtman *et al.* 2005).

Occorre peraltro sottolineare come, in relazione alle peculiari caratteristiche dei fattori psicosociali, la valutazione del rischio debba basarsi su

un approccio plurifattoriale e multidimensionale, mediante il contributo di diverse discipline biomediche, psicosociali e organizzative.

È inoltre fondamentale distinguere le implicazioni per il gruppo e per la singola persona, sia in riferimento alla elevata variabilità inter/intra - individuale, sia nella prospettiva di interventi di carattere preventivo piuttosto che ripartivo.

La gestione del problema «*stress* lavoro-correlato» deve pertanto essere indirizzata verso la predisposizione e attuazione di ragionevoli e praticabili strategie di controllo dello *stress*, che devono riguardare sia l'organizzazione del lavoro sia le modalità operative e comportamentali delle persone, oltre che una attenta sorveglianza sanitaria ed eventuali interventi di supporto, terapia e riabilitazione (ILO 1992, Leka *et al.* 2004, Cousins *et al.* 2004).

A questo proposito, la Commissione europea ha individuato una proposta di intervento articolata su tre livelli principali:

- livello individuale: gli interventi si propongono il potenziamento delle risorse dell'individuo per un miglior fronteggiamento dello *stress*, attraverso supporti ai dipendenti, finalizzati a potenziare le strategie di *coping* o l'insegnamento di tecniche per la riduzione dei sintomi dello *stress* lavorativo. I principali contenuti di tali interventi sono, ad esempio, le tecniche di rilassamento, il *time management*, il *counselling* e la psicoterapia cognitivo-comportamentale;
- interfaccia individuo-organizzazione: a questo livello gli interventi mirano a migliorare l'adattamento persona-ambiente e le relazioni sul lavoro. I contenuti vanno dalla modifica del carico di lavoro e del livello di autonomia lavorativa, al grado di partecipazione ed alle relazioni tra colleghi;
- livello organizzativo: si punta ad identificare i fattori organizzativi che causano *stress* e ad intervenire sul cambiamento delle attività organizzative e dei fattori dell'ambiente di lavoro. Ad esempio con interventi di *job design*, di ristrutturazione dell'organizzazione del lavoro e delle condizioni di lavoro, interventi sulle politiche di gestione del personale, sulla formazione e lo sviluppo organizzativo.

Tutto ciò viene sostanzialmente indicato dall'Accordo europeo sullo *stress* sul lavoro sottoscritto dalle parti sociali l'8 ottobre 2004, al quale rimanda il Testo unico, che invita a mettere in atto «varie misure per prevenire, eliminare o ridurre i problemi da *stress* da lavoro che possono essere collettive, individuali o tutte e due insieme». «Queste misure possono comprendere:

- misure di gestione e comunicazione, in grado di chiarire gli obiettivi aziendali e il ruolo di ciascun lavoratore, di assicurare un sostegno adeguato da parte della direzione ai singoli individui e al *team* di lavoro, di portare coerenza, responsabilità e controllo sul lavoro, di migliorare l'organizzazione, i processi, le condizioni e l'ambiente di lavoro.

Alcuni autori (Lucchetti 2003) hanno evidenziato come la comunicazione tra pari rappresenti un fattore di protezione nei confronti dello *stress* e come altrettanto importante sia il ruolo di coinvolgimento e supervisione giocato dai dirigenti nei confronti dei propri dipendenti, in particolare dove si prevedano programmi aziendali strutturati di sostegno psicologico ai dipendenti;

- la formazione dei dirigenti e dei lavoratori, per migliorare la loro consapevolezza e la loro comprensione nei confronti dello *stress*, delle sue possibili cause e del modo in cui affrontarlo e/o adattarsi al cambiamento. Percorsi formativi e seminari interattivi con psicologi del lavoro sulla gestione dello *stress* e sulle abilità di *team building* possono essere utili attività di prevenzione e sostegno per rendere gli operatori maggiormente competenti ed efficienti nel loro lavoro;

- l'informazione e la consultazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti, in conformità alla legislazione europea e nazionale, ai contratti collettivi e alle prassi».

Il miglioramento delle condizioni di sicurezza del lavoro può essere promosso innanzitutto impostando azioni di *policy* volte ad aumentare la qualità del lavoro e dell'occupazione, in contrasto con la logica dell'occupabilità, oggi imperante.

L'antidoto per la fuoriuscita da queste oscillazioni, che periodicamente spostano il baricentro della tutela dalla salvaguardia dei diritti e delle sicurezze dei lavoratori alla protezione delle esigenze delle imprese, potrebbe essere costituito dalla messa a fuoco degli specifici contesti in cui il lavoro è erogato, le *routine* sedimentate e il patrimonio organizzativo specifico condiviso in quel determinato ambiente di azione.

In tale prospettiva assume una collocazione centrale la nozione di cultura della sicurezza.

Con tale nozione ci riferiamo a un tratto che impronta il funzionamento complessivo dell'organizzazione del lavoro ed è caratterizzato da un insieme di credenze, norme, atteggiamenti e pratiche, sia sociali che tecniche, indirizzate a minimizzare l'esposizione di addetti, dirigenti, clienti e membri della collettività a condizioni considerate come pericolose.

La cultura della sicurezza non si limita, da questo punto di vista, a una questione che riguarda la sfera intellettuale e mentale individuale, ma si riferisce al modo in cui i singoli membri percepiscono l'organizzazione della sicurezza del lavoro. Affrontare la questione della sicurezza da una tale prospettiva significa allora sottolineare la sua dimensione sociale.

Considerando che un'organizzazione è costituita da una pluralità di punti di vista conflittuali su progetti, idee e valori, un luogo di lavoro sicuro è il risultato di un'opera di interazione tra elementi diversi, competenze, relazioni e comunicazioni che fanno parte integrante delle attività di lavoro dei membri dell'organizzazione stessa.

La condivisione di una cultura della sicurezza è essenziale per poter mediare la conoscenza che gli attori acquisiscono sul modo di rapportarsi alle situazioni problematiche.

È su questo piano che entra in gioco «la costruzione di una cultura della sicurezza»: vale a dire l'insieme di assunzioni e pratiche che permette di incidere sulla sicurezza e sui pericoli interni ad un contesto organizzativo.

Nelle organizzazioni, gli interventi sulla sicurezza sono considerati in genere con preoccupazione, perché di ostacolo alla competitività; spesso tende a prevalere un'ottica di breve durata, incompatibile con gli investimenti in sicurezza che implicano un'ottica di lungo periodo.

Per uscire da questa *impasse* si rende necessaria una condivisione delle responsabilità tra imprenditori, *management* e rappresentanti dei lavoratori, gli attori centrali della sicurezza aziendale, finalizzata alla costruzione condivisa di una cultura della sicurezza diffusa, capace di definire le procedure di lavoro e i processi di comunicazione all'interno dei diversi gruppi.

In questa prospettiva giocano un ruolo fondamentale le comunità occupazionali operanti all'interno dei luoghi di lavoro. La percezione e gli atteggiamenti degli individui verso i rischi sono infatti plasmati da modelli culturali appresi attraverso l'appartenenza ad un gruppo sociale.

La progettazione di sistemi di gestione della sicurezza dovrà pertanto tenere conto delle caratteristiche delle organizzazioni in cui si attua, con il loro patrimonio di attori, culture, conflitti, gruppi professionali, e del rapporto che esse stabiliscono con l'esterno, con gli enti regolatori, di vigilanza, con il mercato di riferimento, partendo dall'assunto che gli incidenti e le questioni legate alla sicurezza debbano essere affrontati, non centrando l'attenzione sull'errore umano e sulla conseguente colpevolizzazione della persona, quanto sul mutamento delle condizioni all'interno delle quali le persone stesse lavorano.

Nel corso di queste rapide considerazioni sono state richiamate le dimensioni della qualità e della sicurezza del lavoro in un'ottica di promozione del benessere lavorativo.

Seppur in forma sintetica, sono state considerate le principali trasformazioni del mercato occupazionale e dei contenuti del lavoro per far luce sull'insorgenza di vecchi e nuovi rischi.

I primi, soprattutto legati al numero di infortuni e morti sul lavoro; i secondi, connessi a fattori di natura psicosociale.

È emerso un panorama occupazionale multiforme con differenze fra settori economici e tipologie di imprese, fra categorie di lavoratori e forme contrattuali. Si tratta di tendenze complesse che richiedono l'elaborazione di strumenti complessi per la valutazione dei rischi nei luoghi di lavoro e di fonti informative precise e comparabili.

La sfida per il futuro è quella di costruire organizzazioni affidabili, per le quali le concezioni di salute e sicurezza diventino un problema collettivo, sviluppando un'attitudine a prendersi cura della sicurezza sia a livello degli individui che dell'organizzazione e individuando, ai vari livelli,

procedure che permettano di auto-correggere e auto-monitorare le attività, sottolineando il ruolo cruciale della comunicazione e la necessità di individuare continui *feed-back* sugli eventi critici.

### *Conclusioni*

Sicuramente, per quanto sopra esposto, traspare la necessità di analizzare, anche nel contesto del fenomeno relativo agli infortuni *in itinere*, la quantizzazione del rischio derivante dal fenomeno *stress* lavoro-correlato.

Tutti gli interventi del gruppo di lavoro da me coordinato possono quindi riassumere sinteticamente, con queste note, le possibili e concrete azioni da intraprendere interessando ed interagendo con i vari attori della partita, una partita che ancora oggi presenta ampi ed interessanti spazi di intervento per limitare i danni derivanti dal fenomeno «infortuni *in itinere*» e per incentivare azioni correttive in un contesto che implementi efficacemente la cultura della salute e della sicurezza dei lavoratori e dei cittadini.

### 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A conclusione di questa relazione, che è anche l'ultima della Commissione, appare doveroso tracciare un sintetico bilancio sull'attività svolta nel corso della XVI legislatura, per evidenziare le principali questioni ancora aperte in materia di salute e sicurezza del lavoro, sulle quali la Commissione ritiene opportuno richiamare l'attenzione e gli sforzi dei vari soggetti competenti, pubblici e privati, nonché per proporre alcune possibili soluzioni, sulla base dei risultati dell'inchiesta e dell'esperienza maturata.

Ancora una volta, l'aspetto principale è quello del completamento, in tempi rapidi, dell'attuazione del Testo unico n. 81 del 2008, che registra purtroppo ancora alcune lacune. Certamente, gran parte del lavoro è ormai stata fatta: il quadro istituzionale degli organismi chiamati a governare, a livello centrale e periferico, il sistema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro è stato completato e sono stati emanati molti atti normativi secondari ancora rimanenti – peraltro quasi tutti già istruiti – destinati a regolare specifici settori di attività lavorativa. Tuttavia, mancano ancora alcuni provvedimenti di particolare importanza, il cui *iter* si trascina ormai da anni. In primo luogo, è essenziale avviare quanto prima il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), la banca dati che dovrà riunire tutte le informazioni inerenti agli infortuni sul lavoro, alle malattie professionali e alle attività di prevenzione e vigilanza svolte dai vari enti competenti. Il Sistema sarebbe dovuto partire da tempo, ma ha subito gravi ritardi: finalmente, però, il 21 dicembre 2011 la Conferenza Stato-Regioni ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto interministeriale che ne regola il funzionamento, che ha ricevuto

altresì il prescritto parere dal Consiglio di Stato. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta procedendo alle ultime modifiche necessarie per la definitiva approvazione, pertanto è auspicabile che non vi siano ulteriori rinvii, anche per non rischiare di compromettere definitivamente l'intero progetto.

Il completamento dell'attuazione del Testo unico implica però anche – e forse soprattutto – la sua piena applicazione in tutti i settori e in tutte le parti del Paese, superando le asimmetrie e le contraddizioni che ancora rimangono. A livello settoriale, mentre le grandi attività industriali hanno, nel complesso, recepito la normativa, essa incontra tuttora ostacoli e ritardi nei settori dove si concentra maggiormente la presenza delle piccole o piccolissime imprese, come edilizia, agricoltura e artigianato, che non a caso sono anche i comparti con il maggior numero di infortuni (anche mortali), le cui prime vittime – è bene ricordarlo – sono spesso proprio i titolari delle aziende. Le cause sono essenzialmente di tipo organizzativo e culturale, ma anche l'attuale crisi economica gioca un ruolo pesante, ostacolando un'applicazione completa delle norme e incoraggiando estesi fenomeni di irregolarità, in particolare di lavoro sommerso.

Occorre allora intervenire maggiormente in queste realtà, intensificando i controlli e, soprattutto, accrescendo la formazione e il coinvolgimento degli operatori: a tal fine, strumenti certamente utili e da valorizzare sono gli organismi paritetici e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, aziendali e territoriali. La Commissione auspica quindi che si possa riuscire finalmente a illuminare questi «angoli bui» ancora presenti nel tessuto economico-produttivo del nostro Paese attraverso l'impegno e la coesione di tutti gli attori istituzionali e sociali.

L'attuazione del Testo unico riguarda anche la dimensione territoriale, legata soprattutto alle nuove competenze assegnate alle istituzioni regionali, in termini di programmazione, coordinamento e vigilanza. La Commissione ha esaminato a fondo questo aspetto, in particolare attraverso le missioni compiute in tutte le Regioni d'Italia: l'inchiesta ha confermato purtroppo le molte, troppe differenze e disomogeneità che ancora sussistono tra le varie Regioni, alcune delle quali hanno adottato scelte organizzative diverse e in parte contraddittorie. I maggiori problemi si registrano nell'attività dei comitati regionali di coordinamento: tali organismi attuano gli indirizzi e le politiche nazionali di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali e coordinano le relative azioni in ambito locale, assicurando il necessario raccordo fra tutti gli enti competenti, sia statali che periferici, operanti sul territorio. Pur essendo ormai insediati in tutte le Regioni, tuttavia, i comitati non sempre funzionano come dovrebbero, sia pure con alcune lodevoli eccezioni: la loro convocazione non avviene con la cadenza prevista e l'attività è a volte lacunosa, specie riguardo alla collaborazione e alla sinergia tra gli enti.

Malgrado gli innegabili progressi compiuti dalle Regioni in questi anni, sul piano organizzativo e culturale, questi ritardi indeboliscono oggettivamente la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Inoltre, la maggior parte delle Regioni non hanno inviato le previste relazioni ai

Ministeri del lavoro e della salute e alcune (specie quelle ad autonomia speciale) hanno adottato modelli organizzativi diversi per i comitati e per l'attività di prevenzione. Manca infatti un adeguato coordinamento tra lo Stato e le varie Regioni, non riuscendo così ad assicurare una effettiva unità di indirizzo politico in questa materia. Questa situazione, che si lega alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, aumenta la confusione e rischia di produrre un'applicazione non uniforme della normativa tra le varie parti d'Italia, il che è assolutamente inaccettabile.

Poiché gli istituti di coordinamento previsti dall'ordinamento vigente, a cominciare dal Comitato ministeriale di cui all'articolo 5 del Testo unico, hanno dimostrato di non essere adeguati per questo compito, la Commissione ha assunto l'iniziativa di proporre una modifica normativa, attraverso l'istituzione di un'Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro che prenda il posto del Comitato, con poteri più ampi e rafforzati, per esercitare in modo più efficace le funzioni di indirizzo politico e di raccordo tra i diversi enti istituzionali, centrali e periferici, in materia di prevenzione e di tutela. Tale soluzione, nata da un ampio confronto con tutti i soggetti istituzionali e sociali, ha inoltre il pregio di non alterare la ripartizione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni. Essa è stata formalizzata in un apposito disegno di legge (Atto Senato n. 3587), che la Commissione, a conclusione della sua inchiesta, intende offrire alla riflessione del Parlamento e del Governo, auspicandone l'approvazione nella successiva legislatura.

Analogamente, è auspicabile una sempre più stretta collaborazione tra i soggetti istituzionali statali e non statali, anche sul fronte dei controlli e della repressione delle violazioni, mediante un'applicazione equilibrata ma rigorosa delle sanzioni. La Commissione sottolinea la necessità di proseguire con decisione in questa direzione, attraverso un più forte coordinamento tra gli enti ispettivi, in cooperazione con le forze dell'ordine e gli organi di polizia locale, adottando procedure e verbali unificati di rilevazione. Ciò da un lato potrà accrescere l'efficacia e l'uniformità dei controlli, evitando duplicazioni e sovrapposizioni; dall'altro potrà consentire una razionalizzazione delle risorse e degli organici, con notevoli risparmi anche sul piano finanziario. La banca dati del SINP potrà certamente contribuire in questo senso, aiutando a programmare meglio gli interventi e la vigilanza su base territoriale e facilitando lo scambio delle informazioni. È inoltre opportuno aumentare il numero degli ispettori tecnici rispetto a quelli amministrativi, incentivando processi di riqualificazione e di mobilità tra le categorie.

La Commissione auspica una sempre maggiore diffusione e valorizzazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, cui spetta un importante ruolo di garanzia nel sistema della prevenzione disegnato dal Testo unico. Purtroppo, soprattutto nelle piccole e piccolissime imprese, queste figure stentano ancora ad affermarsi, venendo percepite talvolta con diffidenza o persino con ostilità, anziché in modo collaborativo. Il problema si pone anche per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza ter-



ritoriali, che il Testo unico ha previsto per consentire la presenza di queste figure anche nelle realtà di minori dimensioni con pochi o pochissimi lavoratori, attraverso una rappresentanza a livello territoriale o settoriale per più imprese, evitando eccessivi aggravii per le aziende stesse.

L'inchiesta ha rivelato come i nominativi dei soggetti eletti o nominati come rappresentanti per la sicurezza non siano resi noti dall'INAIL per motivi di tutela della *privacy*, rendendo però difficile per i sindacati e per gli enti preposti rapportarsi con loro ai fini delle attività di prevenzione e di formazione. A tal fine, anche su sollecitazione della Commissione, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta studiando adeguate forme di pubblicità dei nominativi. Ciò consentirebbe anche finalmente la creazione presso l'INAIL del «Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità», destinato a finanziare le attività di questi soggetti a favore della salute e sicurezza sul lavoro. Particolarmente importante in questo ambito è anche il ruolo degli organismi paritetici costituiti nei vari settori tra i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, per la loro azione nel campo della prevenzione e della formazione. Fermo restando il principio della libera intesa tra le parti, è comunque auspicabile una sempre maggiore diffusione anche di queste strutture.

La Commissione raccomanda pertanto che sia attivata quanto prima l'anagrafe dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali e territoriali, al fine di consentire una sempre maggiore diffusione della cultura della sicurezza, anche tra le imprese di minori dimensioni.

La Commissione ribadisce l'importanza, ai fini della promozione di una vera cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro, di un'ampia e idonea formazione. Allo scopo di garantire che essa venga impartita da formatori realmente qualificati, la Commissione raccomanda il rapido completamento dell'*iter* per l'emanazione del decreto interministeriale che fissa i criteri di qualificazione dei formatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro, licenziato dall'apposita Commissione consultiva permanente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Specialmente le piccole e medie imprese hanno spesso avanzato richieste di semplificazione di talune norme e adempimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ritenute eccessivamente gravose o addirittura inutilmente burocratiche. La Commissione auspica un adeguato accoglimento di tali istanze, in sé certamente condivisibili, dando anche attuazione alle norme di semplificazione già previste dalla legislazione vigente. È però essenziale che nel contempo sia garantito il rispetto delle regole fondamentali poste a presidio della salute e dell'incolumità dei lavoratori e degli stessi datori di lavoro. Serve quindi un approccio equilibrato, che sia in grado di contemperare le diverse esigenze: da una parte eliminare adempimenti e passaggi burocratici effettivamente inutili o eccessivi, dall'altra garantire il mantenimento di adeguati *standard* di sicurezza e di tutela.

La Commissione sottolinea ancora una volta la necessità di assumere provvedimenti urgenti per cercare di ridurre la grave piaga degli incidenti

legati all'uso delle macchine ed attrezzature di lavoro, in particolare nel settore agricolo. A tal fine occorre agire su due aspetti. Il primo è quello degli adeguamenti normativi per rendere più severi e stringenti i requisiti sia dei conducenti (mediante un'adeguata formazione per l'abilitazione), sia dei mezzi (imponendo a tutti l'obbligo dei dispositivi di sicurezza e delle revisioni periodiche). Nel settore agricolo tale principio è stata finalmente accolto con il nuovo testo dell'articolo 111 del Codice della strada, modificato dal decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012. La Commissione raccomanda che tale norma sia attuata nel più breve tempo possibile, per non vanificare il lungo lavoro fatto per giungere a tale traguardo. Senza voler penalizzare le categorie interessate, è però opportuno mettere finalmente ordine in un settore caratterizzato finora da gravi lacune. A ciò si dovrà poi accompagnare una campagna mirata di sensibilizzazione e di formazione rivolta agli utilizzatori dei mezzi agricoli, di tipo professionale e non.

Il secondo aspetto è quello delle agevolazioni per la sostituzione e, soprattutto, per la messa in sicurezza delle macchine e attrezzature di lavoro. Al fine di garantire un uso più efficiente delle risorse finanziarie già disponibili o di futuro stanziamento, occorre superare i vincoli imposti dal meccanismo comunitario del «*de minimis*» relativo ai limiti degli aiuti di Stato. A tal fine la Commissione ha predisposto un'apposita proposta normativa, confluita nell'Atto Senato n. 3400 e mirante ad escludere dalle limitazioni degli aiuti di Stato tutte le agevolazioni volte ad accrescere la sicurezza delle macchine e attrezzature da lavoro, di qualunque settore, al fine di favorirne un migliore utilizzo. Dopo un lungo confronto con la Direzione concorrenza della Commissione europea, in collaborazione con il Dipartimento per le politiche comunitarie, poiché la tutela della salute e sicurezza sul lavoro può rientrare nelle deroghe previste dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si sta delineando una possibile soluzione nella formula dell'aiuto di Stato compatibile, fatta salva naturalmente la necessità di definire meglio i dettagli della proposta.

A tal fine la Commissione raccomanda al Parlamento e al Governo, nella prossima legislatura, di proseguire con decisione lungo questa strada, per definire in tempi rapidi un testo che possa essere approvato dalla Commissione europea.

Uno dei settori più critici per il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è quello degli appalti e dei subappalti. Gli eccessivi ribassi che continuano a riscontrarsi nelle offerte, sia in fase di progettazione che di realizzazione dei lavori, rischiano di comprimere i costi della sicurezza e di abbassare la qualità delle prestazioni, malgrado le disposizioni in materia. Ciò vale soprattutto nel settore privato, dove non esistono regole cogenti per gli appalti, ma anche in quello pubblico, dove il ricorso assai esteso al meccanismo del massimo ribasso d'asta (incoraggiato anche dalle esigenze di risparmio delle pubbliche amministrazioni e dalla maggiore semplicità della formula) crea spesso gravi distorsioni, specie nelle catene più lunghe dei subappalti, dove ormai si registra

una varietà di formule contrattuali che rende spesso opaca la reale situazione e favorisce altresì l'infiltrazione della criminalità, specie negli appalti delle grandi opere pubbliche.

Attesa l'impossibilità, per i vincoli comunitari esistenti in materia, di modificare le norme vigenti per eliminare o quanto meno limitare l'utilizzo del massimo ribasso, occorre incoraggiare il ricorso a sistemi alternativi di valutazione delle offerte, in particolare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, basata su parametri non solo meramente economici, ma anche qualitativi, assicurando così anche una selezione delle imprese più qualificate e capaci. Esistono a tal fine alcune iniziative di carattere legislativo (come l'Atto Senato n. 3176) ovvero amministrativo (come i protocolli di accordo tra enti locali, associazioni di categoria e sindacati) che vanno in questa direzione e che dovrebbero essere opportunamente sostenute e diffuse.

Parimenti, occorre rafforzare il regime dei controlli delle amministrazioni appaltanti, sia nella fase preliminare di valutazione delle eventuali anomalie di offerta che nelle fasi successive di esecuzione delle opere, nei confronti dell'appaltatore principale come pure dei subappaltatori. È infatti nella catena dei subappalti che ricorrono le maggiori violazioni della sicurezza sul lavoro e i più gravi incidenti, spesso mortali. La Commissione auspica a tal fine un potenziamento delle strutture amministrative, con una maggiore preparazione e tutela del personale preposto alla gestione delle gare, anche contro le minacce di contenzioso delle aziende. Particolarmente raccomandabile è la creazione delle stazioni appaltanti uniche a livello territoriale, ad esempio provinciale, intorno alle Prefetture, così da poter avere una maggiore «massa critica» e gestire gli appalti in modo centralizzato e più efficiente, anche ai fini dei controlli di legalità contro le infiltrazioni della criminalità organizzata (purtroppo molto presente specie negli appalti delle grandi opere).

Negli appalti privati, l'assenza delle procedure e dei controlli previsti nel settore pubblico rende la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro molto più frequente e difficile da arginare. Il problema concerne soprattutto l'edilizia e si lega al tema della regolamentazione della professione di imprenditore edile, per la quale occorre prevedere adeguati requisiti di esperienza, preparazione tecnica e struttura organizzativa, al fine di evitare, come accade oggi, che imprese o professionisti non qualificati si affaccino sul mercato, offrendo prezzi più bassi in concorrenza sleale con le imprese meglio organizzate, spesso a discapito del rispetto delle norme sulla sicurezza del lavoro. La Commissione auspica quindi che si definiscano presto adeguate regole per la figura dell'imprenditore edile che, senza limitare la libertà d'iniziativa privata, assicurino una maggiore qualificazione degli operatori del settore, anche attraverso l'attivazione della patente a punti in edilizia, da tempo attesa.

La Commissione auspica una sempre maggiore specializzazione e qualificazione professionale dei magistrati chiamati ad occuparsi dei procedimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sia in sede inquirente che in sede giudicante. A tal fine è opportuno avviare una riflessione, an-

che all'interno dell'ordine giudiziario, sulla creazione di adeguate strutture di coordinamento, a livello nazionale ovvero distrettuale, che assicurino una sempre maggiore preparazione professionale dei magistrati e, conseguentemente, una sempre maggiore uniformità di indirizzo e di valutazione nel trattamento dei diversi casi giudiziari.

Accanto al fenomeno degli infortuni sul lavoro, la Commissione richiama l'attenzione sulla prevenzione e il contrasto delle malattie professionali, incoraggiando la diagnosi e la segnalazione tempestiva da parte delle strutture mediche e sanitarie competenti, nonché una rapida definizione delle pratiche amministrative per il riconoscimento dei relativi benefici da parte dell'INAIL, laddove ricorrano i necessari presupposti.

Una particolare attenzione deve essere riservata alle patologie legate all'esposizione all'amianto. Malgrado l'uso di questo materiale sia bandito in Italia ormai dal 1992, esso continua ad essere presente in moltissimi edifici e manufatti, ponendo problemi per la sua eliminazione. L'ampia diffusione dei decenni passati ha inoltre determinato un numero elevato di persone destinate ad ammalarsi, il cui picco di manifestazione si avrà nei prossimi anni, a causa dei lunghi periodi di latenza delle patologie asbesto-correlate, primo fra tutti il mesotelioma pleurico.

La Commissione raccomanda che sia attivato quanto prima il Piano nazionale amianto, per definire sia un adeguato e capillare sistema di sorveglianza sanitaria per le persone a rischio, sia una vasta campagna di bonifica dei siti inquinati e di rimozione dei manufatti di amianto ancora presenti in edifici pubblici e privati, incoraggiando anche i sistemi di smaltimento alternativi alla discarica, tenuto conto che in molte Regioni italiane mancano ancora piani specifici di smaltimento. Al tempo stesso, è auspicabile che siano trovate formule efficienti per definire le posizioni degli ex lavoratori e dei loro familiari esposti all'amianto, ai fini dell'accesso sia ai benefici economici previsti dalla legge, sia alle necessarie cure di assistenza sanitaria.

La Commissione sollecita una maggiore considerazione delle differenze di genere ai fini della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, anche in adesione alle disposizioni vigenti. Occorre valutare con attenzione i rischi specifici riguardanti gli uomini e le donne e derivanti dalle loro condizioni lavorative e fisiologiche, al fine di impostare le conseguenti azioni di prevenzione. Particolare attenzione va riservata alla salvaguardia della fertilità degli individui, garantendo la salubrità degli ambienti di lavoro e la protezione nelle attività a maggior rischio contro i possibili danni biologici.

La Commissione raccomanda altresì che si proceda in tempi rapidi a colmare le lacune normative e amministrative concernenti la disciplina della salute e sicurezza sul lavoro nelle attività portuali, nell'interesse della tutela dei lavoratori e dell'ordinato svolgimento delle attività economiche del settore. A tal fine è opportuno che il Governo e il Parlamento nella prossima legislatura procedano quanto prima all'emanazione delle norme di coordinamento tra la disciplina generale dettata dal Testo unico e quella di settore prevista dai decreti legislativi nn. 271, 272 e 298 del

1999, approvando il disegno di legge delega già presentato alla fine della XVI legislatura (Atto Camera n. 5368), in modo da superare i ritardi da troppo tempo accumulatisi.

Infine, la Commissione auspica che si proceda quanto prima ad una revisione dell'attuale sistema delle provvidenze di carattere assicurativo e previdenziale previsto dalle norme vigenti a favore dei familiari superstiti dei lavoratori vittime di infortuni, che in taluni casi si è dimostrato insufficiente ad assicurare un adeguato ristoro alle famiglie colpite da tali tragedie. È quindi opportuno valutare la possibilità di introdurre alcuni correttivi di tipo legislativo ed amministrativo che, pur tenendo conto delle necessarie compatibilità finanziarie, possano da un lato ampliare la platea degli aventi diritto (ad esempio includendo alcune categorie di familiari non a carico del deceduto), dall'altro elevare la misura dei benefici. In tale ambito una particolare attenzione dovrebbe essere riservata ai nuclei familiari superstiti di lavoratori giovani con minori a carico, nei confronti dei quali i meccanismi risarcitori stabiliti dall'attuale normativa (in quanto commisurati al livello della retribuzione e ai contributi versati) non riescono talvolta a garantire quei mezzi di vita adeguati previsti anche dalla Costituzione, creando un fenomeno di grave disagio sociale, rispetto al quale è urgente provvedere.





