

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. XXII-bis  
n. 5 Allegati  
Volume III  
Tomo II**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

**SUGLI INFORTUNI SUL LAVORO, CON PARTICOLARE RIGUARDO  
ALLE COSIDDETTE «MORTI BIANCHE»**

*Istituita con deliberazione del Senato del 23 marzo 2005*

---

**RACCOLTA DI ATTI**

**VOLUME TERZO**

**TOMO II**

**Relatore sen. Oreste TOFANI**

*Approvata dalla Commissione nella seduta dell'8 marzo 2006*

---

# INDICE

## Volume terzo (2 Tomi)

### **Tomo I**

#### **SEDUTE PLENARIE**

<b>Seduta del 12 dicembre 2005</b> .....	Pag.	1
<b>INAIL, ISPESL, REGIONI E PROVINCE AUTONOME</b> .....		
• Il progetto nazionale di indagine sugli infortuni mortali e gravi (dicembre 2005, e bozza aggiornata al 13.2.2006); ...	"	37
• Dati sugli infortuni e sulle malattie professionali nelle microimprese (settembre 2005).....	"	57
<b>ISPESL</b> .....		
• Prevenzione Oggi - Rivista trimestrale di studi e documentazione sulla sicurezza n. 2/2005 (giugno 2005) ..	"	181
<b>CIIP</b> .....		
• Proposte al Titolo I della "proposta preliminare" al T.U. sulla sicurezza sul lavoro (28.01.05);.....	"	221
• Resoconto sommario della assemblea del CIIP del 28 giugno 2005 .....	"	225
<b>COMUNE DI PESCARA, SOGGETTI PUBBLICI, PARTI SOCIALI</b> .....		
• Protocollo d'intesa per la regolarità e la sicurezza del lavoro nel settore delle costruzioni (25.10.04).....	"	231
<b>SIMLII – BARI</b> .....		
• Il medico competente nella prospettiva del futuro T.U. in materia di sicurezza del lavoro:.....	"	251
Allegato I : Statuto della SIMLII (2004) e Regolamento (2002);.....	"	265
Allegato II: art. 1/bis del D.L. 402/2001, convertito L. 1/2002; .....	"	269
Allegato III: proposta di modifica dell'art. 1/bis del D.L. 402/2001, convertito L. 1/2002; .....	"	271
Allegato IV: nota MIUR prot. 7937/2002; .....	"	275
Allegato V: prima stesura art. 5 Testo Unico; .....	"	283
Allegato VI: ultima stesura art. 5 Testo Unico; .....	"	287
Allegato VII: normativa nazionale; .....	"	311
Allegato VIII: normativa comunitaria; .....	"	371
Allegato IX: tabelle, aree e standard di addestramento professionalizzante; .....	"	389
Allegato X: parere legale; .....	"	

Allegato XI: atti della Camera e del Senato (in merito alla conversione del D.L. 402/2001 con inserzione dell'art. 1/bis);	"	411
• Osservazioni sui contenuti del T.U. (14.12.05), a cura del Gruppo di Lavoro nominato dal direttivo del SIMLII; .....	"	417
• Il medico del lavoro e la prevenzione del fenomeno infortunistico (Prof. Leonardo Soleo) (31.05.05);.....	"	457
• Ruolo del medico del lavoro nella prevenzione degli infortuni (2002); .....	"	501
• Atti del 63° Congresso nazionale sugli infortuni sul lavoro. 6° Volume: "Esperienze e prospettive di prevenzione" (Sorrento, 8-11 novembre 2000).....	"	553
SNOP .....		
• Appunto (12.12.05) .....	"	667
REGIONE TOSCANA.....		
• Interventi legislativi regionali integrativi emanati in regione Toscana.....	"	671

## **Tomo II**

### **SEDUTE PLENARIE**

<b>Seduta del 20 dicembre 2005</b> .....		
CIIP.....		
• Salute e sicurezza sul lavoro: il nuovo T.U. a dieci anni dall'entrata in vigore del D.Lgs. 626;.....	Pag.	1
• "Dallo scolaro al cittadino", Atti del Convegno CIIP di Napoli, 3 novembre 2003. ....	"	41
ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO .....		
• Nota per l'audizione (20.12.05) .....	"	127
<b>Seduta del 24 gennaio 2006</b> .....		
INAIL – CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA.....		
• Posizioni del Consiglio sul fenomeno infortunistico con particolare attenzione ai casi mortali (24.1.06); .....	"	134
• Programma generale - Linee di indirizzo e Obiettivi strategici 2006 (novembre 2005).....	"	138
INAIL – AVVOCATURA GENERALE .....		
• Relazione sul contenzioso 2004, a cura dell'avv. Luigi La Peccerella (ottobre 2005).....	"	190

*AVVERTENZA:*

*L'INDICE GENERALE DEI VOLUMI E' RIPORTATO ALL'INIZIO DEL VOLUME PRIMO.  
SI AVVERTE CHE EVENTUALI PROBLEMI DI LEGGIBILITÀ DEGLI ATTI SONO DOVUTI  
ALLO STATO DI CONSERVAZIONE DEI MEDESIMI AL MOMENTO DELL'ACQUISIZIONE  
DA PARTE DELLA SEGRETERIA DELLA COMMISSIONE.*





In collaborazione con



**“Salute e Sicurezza sul Lavoro:  
Il nuovo Testo Unico a dieci  
anni dall’entrata in vigore  
del D.Lgs. 626”**

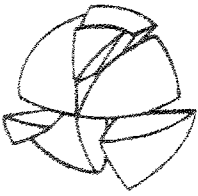
a cura di:

**Michele Casciani, Gian Felice Clemente,  
Aldo D’Alessio, Felice Grosso e Giuseppe Nano**

**I Contributi per la discussione ed il confronto sul progetto di riordino,  
coordinamento, armonizzazione e semplificazione delle disposizioni legislative  
nel settore della Prevenzione di:**

**Paola Agnello Modica, Gilberto Boschioli, Tommaso Campanile, Michele Casciani  
Antonella Covatta, Michele Di Lecce, Carla Mazzucca, Vincenzo Mungari,  
Giuseppe Nano, Pietrantonio Ricci, Maurizio Sacconi, Domenico Taddeo,  
Mario Tassone e Antonio Tomassini.**



**CIIP**

Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione

Il testo unico in materia di riordino delle norme sulla Prevenzione e Sicurezza è stato ritirato dal Governo, ciò non ostante abbiamo deciso di procedere ugualmente alla stampa di questo testo che riporta un ampio dibattito sull'argomento.

Non ci sembra utile buttare il grande lavoro che molti hanno fatto in questi due anni, inoltre abbiamo sempre ritenuto e continuiamo a ritenere che avere un testo unico sia una necessità, non più rimandabile, se si vuole migliorare la prevenzione nel nostro Paese.

Questa stampa vuole essere il primo momento per il rilancio di una iniziativa che, per quanto ci riguarda, impegna le associazioni scientifiche a promuovere situazioni di confronto e a lavorare sulla struttura e sui contenuti tecnici della norma che speriamo possa riprendere il suo cammino al più presto.

Presidente CIIP

Giuseppe Nano





## **COPIT & CIIP**

*Presentano*

### **“Salute e Sicurezza sul Lavoro: Il nuovo Testo Unico a dieci anni dall’entrata in vigore del D.Lgs. 626/94”**

Estratti delle relazioni della Giornata di Studio:  
“Norme sulla Prevenzione: Semplificare per Migliorare?”  
Roma 11 Maggio 2004

Promossa da COPIT, CIIP, IGEAM

*A cura di*

*Michele Casciani, Gian Felice Clemente, Aldo D’Alessio, Felice Grosso, Giuseppe Nano  
Supporto Tecnico di AIDII, CIIP e di IGEAM*

*Segreteria Editoriale: Elisabetta Cardone, Annie Alemani*

#### **Contributi di:**

<b>Paola Agnello Modica</b>	Rappresentante CGIL, CISL e UIL Segreteria Confederale. Responsabile delle politiche dell’ambiente e del territorio, della prevenzione, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
<b>Gilberto Boschioli</b>	Consiglio Direttivo ANMA Associazione Nazionale Medici d’Azienda e Competenti
<b>Tommaso Campanile</b>	Responsabile Ambiente e Sicurezza CNA - Confederazione Nazionale Artigianato e PMI
<b>Michele Casciani</b>	Responsabile Relazioni Istituzionali C.I.I.P. e Presidente Igeam
<b>Antonella Covatta</b>	Coordinamento Divisione Sicurezza sui luoghi di Lavoro della C.I.A. -Confederazione Italiana Agricoltori
<b>Michele Di Lecce</b>	Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Alessandria
<b>On. Carla Mazzuca Poggiolini</b>	Presidenza COPIT - Onorevole della Camera dei Deputati
<b>Vincenzo Mungari</b>	Presidente INAIL - Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro
<b>Giuseppe Nano</b>	Presidente CIIP - Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione e Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione dell’Istituto Politecnico di Milano
<b>Pietrantonio Ricci</b>	Presidente I.M.S. - Istituto Italiano di Medicina Sociale
<b>On. Maurizio Sacconi</b>	Sottosegretario al Welfare - Lavoro e Politiche Sociali
<b>Domenico Taddeo</b>	Presidente SNOP - Società Nazionale Operatori della Prevenzione
<b>On. Mario Tassone</b>	Presidente COPIT- Comitato di Parlamentari per la Innovazione Tecnologica e lo Sviluppo Sostenibile.
<b>On. Antonio Tomassini</b>	Presidente della 12ª Commissione permanente di Igiene e Sanità

***Al momento di andare in stampa apprendiamo della recentissima istituzione presso il Senato di una Commissione Parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, a conferma che in questo momento esiste una particolare sensibilità politica sugli argomenti trattati in questa pubblicazione.***

# **INDICE**

1.	INTRODUZIONE	4
2.	PRESENTAZIONE	5
3.	LE CONSIDERAZIONI DELLA CONSULTA (CIIP) SULLA PRIMA STESURA DEL TESTO UNICO	6
4.	L'EDUCAZIONE E LA FORMAZIONE ALLA PREVENZIONE E ALLA SICUREZZA - INTERVISTA A GILBERTO BOSCHIROLI CONSIGLIO DIRETTIVO ANMA	8
5.	A PROPOSITO DI RIDEFINIZIONE DELL'APPARATO SANZIONATORIO, DI OBBLIGHI DI PREVENZIONE, DI STRUMENTI LEGISLATIVI... INTERVISTA AL DOTT. MICHELE DI LECCE	10
6.	A PROPOSITO DI BUONE PRASSI E NORME DI BUONA TECNICA - INTERVISTA A DOMENICO TADDEO PRESIDENTE SNOP	12
7.	LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE PER LE PICCOLE IMPRESE E PER LE IMPRESE ARTIGIANE INTERVISTA A TOMMASO CAMPANILE (CNA)	12
<b>"IL DIBATTITO DURANTE IL CONVEGNO DELL'11 MAGGIO 2004"</b>		
8.	L'INTERVENTO DEL PROF. GIUSEPPE NANO PRESIDENTE CIIP	12
9.	L'INTERVENTO DI PAOLA AGNELLO MODICA IN RAPPRESENTANZA DI CGIL, CISL, UIL	12
10.	L'INTERVENTO DEL SOTTOSEGRETARIO WELFARE - ON. MAURIZIO SACCONI	12
11.	L'INTERVENTO DEL PRESIDENTE COMMISSIONE IGIENE E SANITÀ ON. ANTONIO TOMASSINI	12
12.	L'INTERVENTO DEL PRESIDENTE INAIL - DOTT. VINCENZO MUNGARI	12
13.	L'INTERVENTO DELL'ON. CARLA MAZZUCCA	12
14.	L'INTERVENTO DI PIETRANTONIO RICCI - PRESIDENTE DELL'I.M.S.	12
15.	L'INTERVENTO DI ANTONELLA COVATTA - RAPPRESENTANTE C.I.A.	12
16.	SCHEDA SULLA COLLABORAZIONE CIIP - COPIT NELL'AMBITO DELLA PREVENZIONE	12

## **1.** **Introduzione**

Il COPIT è lieto di contribuire alla edizione del presente fascicolo che, in collaborazione con la CIIP, sperimenta una nuova forma di dialogo con i membri delle Istituzioni Parlamentari. Sono state, da un lato, curate le sintesi degli interventi svolti nel corso del seminario dedicato all'aggiornamento del provvedimento conosciuto con il numero 626, concernente la prevenzione della sicurezza per i lavoratori, e dall'altro la esposizione della documentazione riguardante questa complessa materia. È noto che in Italia il tasso degli infortuni, anche letali, è molto alto. Tuttavia, il nostro Comitato di Parlamentari, non ritiene giusto inquadrare questo problema in termini essenzialmente quantitativi. Le morti sul lavoro sono di per sé una tragedia, quale ne sia il numero, e recano con sé un carico di pene e di dolori che si riflette sulle famiglie.

Quindi non esiste un Governo (ed un Parlamento) che possano dire di avere fatto abbastanza, in questo campo. Cosicché abbiamo partecipato, all'evento in oggetto, con grande impegno e con spirito di servizio, per giungere ad una corretta impostazione del problema. Esso, a nostro avviso, riguarda certamente lo snellimento ed il miglioramento delle norme racchiuse nel provvedimento 626/1994, ma ancor di più richiede un approccio innovativo sul versante della prevenzione. È questo il punto dolente, che non trova e non può trovare soluzione se insieme, Aziende, Istituzioni giuridiche, Commissioni parlamentari, Governo, non "prendono di petto" l'aspetto della nuova cultura, che occorre porre alla base della politica della 626.

Nel fascicolo che presentiamo c'è una preziosa raccolta di opinioni e di valutazioni, che pongono in evidenza questo aspetto. Dobbiamo quindi augurarci che i Parlamentari destinatari di questo impegnativo lavoro vogliano servirsene per predisporre i propri pareri sul decreto legislativo portato alla loro attenzione. Sarebbe però oltremodo significativo se fosse possibile, nel contempo, avviare - in sede istituzionale - una riflessione sugli aspetti della prevenzione. Tali aspetti, se - come detto - da un lato richiedono un conveniente approccio culturale, da un altro lato, imporrebbero azioni diverse:

- l'adozione di strumentazioni innovative,
- la messa in opera di una organizzazione di indagine e di controllo,
- l'elaborazione di previsioni,
- l'attivazione di capacità predittive,
- la moltiplicazione delle capacità referenti, ai diversi livelli (istituzionali, aziendali, associativi, dottrinali),

in modo tale che, alla rete dei sistemi di intervento, si affianchi una rete globale di sistemi di prevenzione.

**On. Mario Tassone**  
*Presidente Copit*

## 2. *Presentazione*

Due avvenimenti molto attuali ci suggeriscono di lavorare su un bilancio importante: i dieci anni trascorsi dalla promulgazione del D.Lg.626/94 e i lavori per un "Testo Unico" sulla salute e la sicurezza del lavoro.

C'è il rischio di cedere ad una critica pregiudiziale, costume diffuso nel paese, ma più di altre volte è oggi utile soffermarsi su tale bilancio con spirito costruttivo, anche per contestualizzarlo nel quadro europeo, come è ormai doveroso fare.

Sicuramente c'è tanto da fare. *Certamente il riordino ed il coordinamento delle norme e, soprattutto, il loro aggiornamento si possono definire "molto urgenti"*.

È altrettanto vero però che un bilancio globale dell'introduzione della norma del '94 mostra senz'altro una prevalenza degli aspetti positivi su quelli negativi.

Ora si tratta dunque di affinare gli strumenti, innovare i metodi, sistematizzare le norme ed i comportamenti e non certo di invertire la rotta o preparare "rivoluzioni".

Il nuovo Testo Unico affronta "temi" su cui era doveroso intervenire. Su alcune questioni le discussioni attese sono solo quelle fisiologiche mentre su altri non si potrà rinunciare ad un confronto aperto con coloro che hanno le hanno affrontate con serietà nella quotidianità della loro vita professionale.

Tra le questioni più importanti dobbiamo citare il tema della cosiddetta *depenalizzazione*, che va inquadrato nel contesto attuale di una norma, il d.lgs 758/96, che ha mostrato grande valore, sia nel principio giuridico che nel funzionamento operativo.

Un altro tema fondamentale è quello del *rapporto tra legislazione e norme tecniche*, perché è necessario risolvere, proprio attraverso i documenti degli enti di normazione, quel bisogno di continuo aggiornamento che la materia ci impone.

Infine, alcune preoccupazioni: non vorremmo che le figure della prevenzione si avviino verso un percorso di *deprofessionalizzazione*, dopo tutto quello che è stato fatto dalle associazioni professionali, e non possiamo attendere oltre nel percorso di *rafforzamento della professionalità*, ma anche della "personalità culturale", del personale delle autorità di vigilanza.

*Non possiamo accettare alcuna riduzione dei livelli di garanzia nelle PMI*, mentre si impongono gli adattamenti che il buon senso e le nuove tecnologie suggeriscono.

Temiamo il ruolo delle "commissioni bilaterali", non tanto per il principio quanto per la fattibilità concreta di una loro azione efficace.

Con questo documento vogliamo dare un contributo e stimolare il dibattito su questi temi in un momento particolarmente critico per questo settore.

*Gli operatori professionali devono battersi per divenire interlocutori stabili delle Istituzioni centrali e locali durante le attività legislative e di governo, per qualificare i professionisti e certificarne le competenze, per potenziare l'azione degli organi di vigilanza e dotarla di risorse economiche e culturali adeguate. È necessario sostenere l'adozione di norme premiali da parte dell'Inail, incentivare le piccole e medie imprese che adottino sistemi efficaci di prevenzione, adattare alle esigenze del contesto il meccanismo delle responsabilità delle imprese. Infine, non ci sembra ulteriormente procrastinabile una ampia diffusione dei sistemi di gestione e l'integrazione nella prevenzione dei criteri di qualità, come pure non potremo prescindere da più importanti investimenti nella ricerca e nelle nuove tecnologie.*

In questo modo la Prevenzione Occupazionale potrà rimanere in questo Paese un elemento di eccellenza, come è stata in molti periodi della nostra storia, sin da quando Bernardo Ramazzini ha inaugurato l'approccio ai problemi della salute sul luogo di lavoro che si sarebbe presto diffuso nel resto d'Europa e del Mondo.

Con questa memoria, il migliore auspicio è proprio quello di poter sfruttare questa occasione per un lavoro straordinario di allineamento ai migliori parametri europei su una materia in cui, una volta tanto, ci sarebbero i presupposti per osare un cammino verso una posizione di riferimento in ambito europeo.

**Michele Casciani**  
Responsabile Relazioni Istituzionali CIIP  
e Presidente Igeam

### 3.

#### ***Le Considerazioni della Consulta (CIIP) sulla prima stesura del Testo Unico***

Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione (CIIP), che raggruppa la maggior parte delle associazioni scientifiche e tecniche che operano in Italia, è sempre stata molto attenta alle normative in materia di tutela della sicurezza dei lavoratori. Solo in questo ultimo anno ha più volte offerto il suo contributo producendo pareri e documenti (ad esempio sui requisiti delle figure professionali della prevenzione e sulla definizione del rischio moderato) e organizzando iniziative di rilevanza nazionale. Questa pubblicazione avrebbe dovuto essere dedicata alla pubblicazione degli interventi effettuati nella giornata, organizzata con COPIT, sull'importante tema della legge di semplificazione dei provvedimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro (Roma, 11 Maggio 2004).

Poiché, nel frattempo, è circolata una prima stesura del Testo Unico ci sembra importante inserire nel documento alcune valutazioni preliminari rimandando le osservazioni puntuali ad un secondo documento che un gruppo di lavoro, in cui sono rappresentate tutte le associazioni aderenti alla CIIP, sta elaborando.

Da una prima lettura emergono alcuni aspetti positivi e alcuni aspetti che necessiterebbero di un ripensamento e di modifiche; per brevità si accennerà agli aspetti positivi mentre gli altri verranno affrontati per grandi temi.

Sicuramente positivo è lo sforzo compiuto per accorpare le norme per grandi temi (rischio da agenti chimici, rischio da agenti fisici, ecc.) che permette una lettura univoca per temi.

Positivo è il fatto che venga specificato che il RSPP è designato dal datore di lavoro, per coordinare il servizio (articolo 5 lettera e), introducendo in questo modo il concetto di sistema.

Positiva, in linea di principio; la dichiarazione che il nuovo testo si pone l'obiettivo di agire non solo per regole ma anche per obiettivi (nota 6 al testo).

Proprio perché la norma dichiara di voler perseguire l'obiettivo di una migliore tutela dei lavoratori ci sembra che il ruolo delle figure professionali della prevenzione, che sono i principali soggetti agenti che permettono di raggiungere tale obiettivo, dovrebbe essere ripensato. Per il miglioramento continuo delle condizioni di salute e sicurezza è necessario che le aziende possano disporre di seri professionisti del settore, viceversa il nuovo testo delinea requisiti e percorsi formativi del tutto inadeguati. Bisognerebbe chiedersi se un neo diplomato (neppure in discipline tecniche) senza alcuna altra esperienza, ma che abbia frequentato "corsi di formazione adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative" (articolo 15 comma 2) possa avere capacità adeguate ad effettuare una analisi di rischio esaustiva e possa essere in grado di individuare e proporre misure di miglioramento. I corsi con verifica dell'apprendimento, che saranno definiti all'articolo 30, sono un primo passo verso una migliore identificazione dei percorsi di qualificazione delle figure professionali, ma la valutazione dovrebbe riguardare anche l'esperienza e la conoscenza generale della materia. Ancora meno preparati saranno i datori di lavoro che decidano di assumersi tutti i compiti del Servizio di Prevenzione e Protezione (anche di RSPP) per i quali è sufficiente un corso di 16 ore e per i quali non è prevista alcun aggiornamento obbligatorio (articolo 17) cosa prevista per i requisiti degli altri RSPP (articolo 15 comma 6). La cosa appare di particolare gravità se si tiene conto che la possibilità di assumere in proprio i compiti del Servizio viene elevata a 50 dipendenti in cui non si conteggiano quelli previsti dall'articolo 4 (ben 12 diverse tipologie). Ancora più carente appare la formazione per i dipendenti pubblici. Il loro ruolo è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e il passaggio da un regime di prescrizione/disposizione ad uno di sola disposizione richiederebbe, a maggior ragione, una omogenea e approfondita conoscenza tecnica. Per la figura del medico competente viene mantenuto l'allargamento a specializzazioni diverse dalla medicina del lavoro che, al momento, non sembrano garantire la necessaria preparazione professionale richiesta ai medici competenti, e la possibilità di ulteriore allargamento senza specificare quali percorsi formativi dovrebbero seguire.

La sorveglianza sanitaria diventa una norma di tutela generale e non specifica.

Tra i soggetti abilitati a erogare i corsi di formazione compare l'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro che, in base all'articolo 2 della legge 11/1/1979, svolgono gli adempimenti per l'amministrazione del personale.

Collegato a questo primo aspetto è il ruolo degli "Organismi Bilaterali" (nuova definizione che andrebbe meglio specificata) a cui viene largamente demandato il compito di definire e certificare la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti (articolo 27 commi 1 e 2). Nelle aziende che occupano fino a 100 dipendenti (vale la precedente osservazione sul conteggio dei dipendenti), gli organismi bilaterali potranno, solo su richiesta dei datori di lavoro, effettuare sopralluoghi finalizzati a verificare l'applicazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza e rilasciare relativa certificazione. Gli organi di vigilanza devono tener conto di tali certificazioni ai fini della programmazione delle attività ispettive di vigilanza (articolo 27 comma 4) Come dire che gli Organismi Bilaterali rilasciano un certificato di buona condotta; una sola domanda e un dubbio: quali devono essere le professionalità presenti negli Organismi Bilaterali? Tali organismi si limiteranno a verificare la rispondenza alle norme, se si quali visto che il testo unico abolisce tutte le norme tecniche con valore di legge?

Il titolo I del D.Lgs. 626 definisce una nuova filosofia della sicurezza basata sul principio del rischio residuo; in questo modo il concetto di rischio assume un aspetto evolutivo che va di pari passo con la conoscenza e la tecnica; esattamente come il concetto di produzione che è per sua natura evolutivo. Tale filosofia sembra essere stata abbandonata con la definizione riportata all'articolo 6 lettera b "misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni in quanto generalmente utilizzate" e con lo svilimento del Documento di Valutazione dei Rischi i cui criteri di redazione sono correttamente lasciati al datore di lavoro ma che deve essere breve semplice e comprensibile. Non sembrerebbe più necessario introdurre nel documento stesso gli elementi di pianificazione per il miglioramento dovendo, il documento, solo "garantirne la completezza e l'idoneità quale strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali e di prevenzione".

Il riordino e l'unificazione delle competenze istituzionali in materia di prevenzione e sicurezza appare tutt'altro che realizzato (articoli da 31 a 35) troppi sono gli enti competenti e il rischio di sovrapposizioni volontarie o involontarie appare molto elevato; i rapporti tra organismi centrali e periferici dovrebbero essere chiariti.

In prima lettura sembrerebbe che alle ASL vengano assegnati i soli compiti di vigilanza.

Il documento da noi visionato necessita di un approfondito esame per evitare le numerose imprecisioni e contraddizioni. Segnaliamo ad esempio che il principio di delega, importante per costruire un sistema di gestione della sicurezza, è ben presente in tutto il titolo 1° laddove si assegnano in via esclusiva al datore di lavoro gli obblighi di effettuare la valutazione dei rischi, redigere il documento di valutazione dei rischi e nominare il RSPP, lasciando la possibilità di delegare ai dirigenti gli altri compiti (articolo 7), mentre nelle parti specifiche tale delegabilità sembra non esserci più (ad esempio mentre la fornitura dei DPI è delegabile per l'articolo 7 lettera f, non sembra essere più delegabile in base all'articolo 64 comma 3).

Molti altri temi dovrebbero essere trattati, a cominciare dalla depenalizzazione di fatto di tutte le norme sulla sicurezza, che pone il problema della esigibilità della norma, fino alla formazione nelle scuole, che la CIIP ha sempre ritenuto un elemento strategico per il conseguimento per il futuro miglioramento della prevenzione e della sicurezza.

Su questi temi, per ora ci siamo limitati a fare alcune brevi interviste che troverete pubblicate in questo quaderno.

#### 4.

### ***L'Educazione e la Formazione alla Prevenzione e alla Sicurezza - Intervista a Gilberto Boschioli Consiglio Direttivo ANMA***

#### **D: Qual è lo stato dell'arte della formazione nei luoghi di lavoro?**

R: La progressiva applicazione del D.Lgs. 626/94 è stato un notevole passo in avanti, non tanto dal punto di vista normativo (l'obbligo di informazione sulle situazioni di rischio è presente nella normativa italiana fin dagli anni 50), ma quanto sugli aspetti culturali e applicativi, con un' enfasi molto viva sulla formazione come strumento indispensabile di prevenzione nei luoghi di lavoro.

La recente indagine a tappeto attivata dai Servizi pubblici delle ASL di numerose regioni sullo stato di applicazione del D.Lgs. 626/94 ha evidenziato, tuttavia, che gli aspetti più carenti riguardano proprio gli aspetti organizzativi e la formazione dei lavoratori. In alcuni settori, come per esempio l'edilizia, e presso troppe aziende l'obbligo di formazione ai rischi generali e specifici è ancora totalmente disatteso. In molti altri casi si ottempera formalmente all'obbligo ma con risultati molto scarsi in termini di efficacia.

L'inefficacia della formazione sembra dimostrata anche dal fatto che le cause di infortunio ed anche di malattia professionale sono da attribuirsi sempre più a aspetti organizzativi e comportamentali, non solo dei lavoratori ma anche e soprattutto dei responsabili aziendali, piuttosto che da problemi impiantistici o ambientali.

#### **D: Quali sono le cause di questa situazione? Quali i possibili interventi normativi?**

R: Direi che i motivi principali sono da ricondurre a due situazioni rilevanti:

- La carenza di una cultura della prevenzione diffusa in tutta la popolazione, lavorativa e non. Attualmente i principali problemi per la salute non derivano dai luoghi di lavoro ma dalle abitudini di vita, dagli incidenti del traffico stradale, dagli infortuni tra le pareti domestiche: in effetti non esiste una educazione sistematica alla prevenzione che prepari il terreno dove poi poter seminare la formazione specifica.
- Anche quando è ben attuata, la formazione alla sicurezza e alla salute nelle imprese è un corpo estraneo, un evento attuato "a lato" della attività lavorativa e non integrato con essa. Spesso la formazione viene affidata a enti esterni e l'organizzazione aziendale non viene sufficientemente coinvolta. Al contrario ritengo che non sia corretto parlare di "formazione alla prevenzione" ma piuttosto di "formazione al lavoro" che comprenda tutti gli aspetti delle attività lavorative, compresi quelli inerenti la salute e la sicurezza. Deve passare il concetto che "lavorare bene" significa "lavorare in sicurezza", e non vedere le misure di sicurezza come un vincolo o un ostacolo alla produzione con il quale continuamente combattere. È evidente che una tale formazione è possibile solo se i principali protagonisti divengono i responsabili aziendali e in particolare chi gestisce direttamente i lavoratori.

Se queste sono le cause principali, non credo che siano necessarie specifiche modifiche normative: occorre invece dar forza a tutte quelle iniziative che promuovono i concetti sopra espressi.

#### **D: Cosa intende per Cultura della prevenzione?**

R: Neppure nella letteratura scientifica italiana o di altri paesi è reperibile una definizione chiara e facilmente comprensibile di ciò che comunemente si chiama "Cultura della prevenzione" o "Cultura della sicurezza". Sono più frequenti i riscontri scritti o verbali in cui tale cultura è menzionata per lamentarne la carenza piuttosto che per precisarne i contenuti. A mio avviso la cultura della sicurezza, lungi dall'essere presentabile solo come un insieme di informazioni e conoscenze disseminabili attraverso iniziative didattiche più o meno moderne, è piuttosto proponibile come un insieme di "valori" che, a loro volta, discendono dal rispetto di taluni principi, cui segue la scelta di determinati



"atteggiamenti" che orientano i nostri "comportamenti" verso obiettivi di sicurezza. In questa cascata logica rappresentata da rispetto di principi → assunzione di valori condivisi → atteggiamenti → comportamenti, gli atteggiamenti sono da intendersi come una sorta di scelte inconsce che stanno a monte dei nostri comportamenti e che ne rappresentano la parte non visibile. Se le cose stanno così si comprendono anche facilmente i numerosi insuccessi seguiti finora dalle molteplici iniziative didattiche rivolte a diffondere la cultura della sicurezza o della prevenzione, in quanto i valori condivisi non sono trasmissibili attraverso corsi ma piuttosto attraverso percorsi formativi complessi che iniziano nelle scuole elementari.

Mi pare anche si possa affermare che non esiste una separazione netta dei nostri comportamenti preventivi negli ambienti di lavoro rispetto a quelli che assumiamo ogni giorno negli ambienti di vita in generale. Anzi, sono convinto che un filo sottile ma assai tenace lega gli uni agli altri: così allorché vi è negligenza verso la sicurezza e la prevenzione essa è tale sia nel contesto lavorativo che quando siamo al volante della nostra vettura, o nello svolgimento delle molteplici attività presso il nostro domicilio dove, come è noto gli infortuni mostrano una prevalenza in media assai maggiore rispetto a quella riscontrabile in occasioni di lavoro

#### **D: Quale può essere il ruolo delle istituzioni?**

R: Ritengo che la scuola possa e quindi debba assumere un ruolo primario nella diffusione e promozione della cultura della prevenzione.

Alcune interessanti iniziative sono già in atto: occorre valorizzarle, coordinarle e promuoverle.

Per poter esercitare questa funzione di promozione e di coordinamento è necessario attivare una rete territoriale, che può avere come riferimento i servizi ASL, che si ponga come servizio nel confronto delle istituzioni educative del territorio, in primis la scuola primaria, per promuovere una cultura della prevenzione diffusa, che non si limiti solo ai luoghi di lavoro.

È necessario un comitato nazionale di coordinamento delle attività nella scuola, che attui un monitoraggio continuo delle iniziative in atto e che dia elementi di indirizzo sul corretto modo di operare, dal punto di vista tecnico-scientifico e didattico.

In questo senso una iniziativa normativa che specificamente attribuisca alle scuole il compito di formare i cittadini alla prevenzione in generale può essere utile, perché non rimanga una mera dichiarazione di intenti ma possa trovare un terreno applicativo possibile, sia come risorse economiche, sia come strutture sul territorio.

Allo stesso modo è necessario valorizzare quelle iniziative aziendali che meglio interpretano il modello integrato di formazione al lavoro. La rete territoriale di cui sopra diviene un servizio indispensabile per tutte le aziende che, per motivi diversi, non hanno sufficienti risorse culturali e organizzative: il ruolo istituzionale diviene quindi soprattutto quello di coordinamento, diffusione delle conoscenze e delle possibilità di intervento, supporto specialistico, mentre l'operatività, per quanto detto, deve essere lasciata il più possibile agli operatori aziendali.

## 5.

### ***A proposito di ridefinizione dell'apparato sanzionatorio, di obblighi di prevenzione, di strumenti legislativi...***

#### ***Intervista al Dott. Michele Di Lecce***

**D: da pochi giorni circola una bozza del Testo Unico, qual'è la sua valutazione nel merito?**

R: Da una prima lettura dell'articolato in bozza del Decreto Legislativo di semplificazione ed unificazione delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro emergono poche innovazioni di segno positivo e molte modifiche dell'attuale quadro normativo assolutamente negative, almeno dal mio punto di vista. Mi riferisco, in particolare, ad alcuni aspetti della ripartizione degli obblighi prevenzionali tra i vari soggetti, alla ridefinizione dell'apparato sanzionatorio nel suo complesso ed alla rivitalizzazione della c.d. disposizione esecutiva.

**D: come vengono ripartiti, nella bozza, gli obblighi relativi alle misure di prevenzione?**

R: Il datore di lavoro, anche nel nuovo Testo Unico, ha in via esclusiva l'obbligo di provvedere alla valutazione dei rischi, alla elaborazione del documento di sicurezza ed alla designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, ma è tenuto al rispetto di tutti gli altri obblighi solo in via alternativa con i dirigenti, a differenza di quanto oggi previsto. La espressa introduzione di tale previsione al comma 2 dell'art. 7 fa venir meno quella posizione di garanzia della quale egli è ora legalmente gravato.

Ciò, pur non significando, ovviamente, che il datore di lavoro nella normativa prevenzionale in vigore è necessariamente responsabile di ogni violazione della stessa - dal momento che la responsabilità penale è sempre personale e che una eventuale delega di funzioni, sempre che sia ammissibile e valida, ha efficacia liberatoria - pone però lo stesso indiscutibilmente al vertice della piramide dei soggetti obbligati, coinvolgendolo non solo nelle scelte di fondo da fare in tema di politica prevenzionale aziendale, ma anche nella gestione per così dire ordinaria dell'intera attività lavorativa.

Invece, una sostanziale riduzione del ruolo del vertice aziendale in questa materia, così come realizzata dal nuovo legislatore con poche correzioni letterali del precedente testo normativo, riporta di fatto la responsabilizzazione dei datori di lavoro ad un ambito di portata tanto generale da determinarne nell'applicazione concreta una quasi completa deresponsabilizzazione.

**D: cosa ne pensa della riformulazione dell'apparato sanzionatorio?**

R: Senza entrare nel contenuto delle limitate, ma di certo significative, modifiche apportate nel Testo Unico alle misure generali di tutela (si pensi alla limitazione dei rischi al concretamente attuabile) ed ai singoli obblighi, credo che non possa sottrarsi un giudizio del tutto negativo in ordine al quadro sanzionatorio come complessivamente definito nel T.U.

Infatti, prevedendosi in esso una ampia abrogazione della normativa prevenzionale specifica ora vigente, si è andati oltre quella, da tanti soggetti obbligati richiesta, depenalizzazione delle ipotesi contravvenzionali - della quale per altro non vi era alcun bisogno, specie dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. 758/94, che ha introdotto nel nostro ordinamento una causa di estinzione di portata generale applicabile a tutti questi reati e che resta comunque in vigore - anche se buona parte dei contenuti di tali normative sono stati poi recuperati e declassati a norme di buona tecnica, per la cui inosservanza non viene prevista alcuna sanzione.

Si è in buona sostanza non solo ridotto drasticamente il numero delle inosservanze punite con una sanzione penale, ma anche evitato di trasformare illeciti oggi di natura penale in illeciti di natura amministrativa, privilegiandosi un sistema, che potremmo definire di ingiunzioni, della cui inefficacia si può essere quasi certi alla luce della esperienza maturata nel nostro Paese fino ai primi anni novanta.

**D: è condivisibile la scelta degli strumenti in rapporto alla loro efficacia?**

Faccio riferimento specificamente all'istituto della disposizione, che dovrebbe ora essere impartita dagli ispettori che effettuano attività di vigilanza in tutti i casi di accertata mancata adozione di norme di buona tecnica o delle buone prassi. Il potere di disposizione non è certo nuovo per il nostro ordinamento ed anzi proprio nel settore prevenzionale aveva trovato una molto controversa applicazione, tanto che nel 1994 il legislatore con il D. Lgs. 758 ne aveva previsto la inapplicabilità in tale ambito. Ora, a distanza di dieci anni, esso non solo ritorna, ma viene esteso e finisce con il rappresentare lo strumento principale di intervento in materia di sicurezza nel lavoro.

È vero che il T.U. prevede per l'inosservanza della disposizione una sanzione penale per il datore di lavoro o per il dirigente, ma essa sarà difficilmente applicabile visto che è contestualmente previsto il ricorso avverso la disposizione, sul quale dovrà decidere, senza alcun termine, l'autorità gerarchicamente superiore all'organo di vigilanza che ha impartito la stessa, con la correlata possibilità di sospendere la esecutività di quella che viene, nonostante ciò, definita disposizione esecutiva.

Proprio un meccanismo di questo genere aveva in passato completamente paralizzato tale istituto rendendolo del tutto privo di efficacia. Non si vede quindi come possa ipotizzarsi una sua reale incisività ed operatività in futuro.

Lo scenario che il T.U. sembra disegnare comporta, in definitiva, un sostanziale abbassamento dei livelli complessivi di tutela di beni, quali la salute, costituzionalmente protetti, con una ampia sottrazione dell'intera materia al controllo della Autorità Giudiziaria.

## 6.

### *A proposito di buone prassi e norme di buona tecnica - Intervista a Domenico Taddeo Presidente SNOP*

**D: Nelle indicazioni metodologiche per la stesura del Testo Unico delle leggi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di matrice governativa, e nella bozza di Testo Unico, recentemente emanata, si parla di tecnica legislativa ed in particolare testualmente si afferma che “nell’articolato vengono ricompresi esclusivamente gli obblighi fondamentali di natura organizzativa e comportamentale, mentre vengono riservate agli allegati le norme di buona tecnica, le buone prassi e i principi generali di sicurezza a cui devono corrispondere gli standard tecnico-costruttivi di macchine, impianti, apparecchi elettrici e di altri settori specifici di interesse per la sicurezza”. L’obiettivo di identificare un nucleo intangibile di norme individuato nelle disposizioni delle direttive comunitarie in materia e nei loro allegati è certamente condivisibile, ma lo è altrettanto la tecnica utilizzata?**

R: Le “buone prassi” è una terminologia arrivata nella nostra esperienza recentemente e soprattutto per effetto delle relazioni con le elaborazioni e proposte di tipo Europeo sia a livello istituzionale che di organi tecnici come l’Agenzia di Bilbao. Nel nostro paese si è utilizzato il termine di “soluzioni” a problemi legati a salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e un elenco è curato tra l’altro dall’ISPESL, non esaustivo, e consultabile nel suo sito web. Si riferiscono a linee guida mirate a comparti produttivi o tipologie produttive che devono migliorare le condizioni di rischio lavorativo. Sono qualcosa di più articolato di singole e puntiformi norme rivolte a impianti macchine e dispositivi. Per esperienza sono nel nostro paese costruite con un processo partecipato tripartito e attivo. In coerenza con le osservazioni prodotte in generale dall’agenzia di Bilbao hanno possibilità di successo se legate a un coinvolgimento delle parti sociali e del sistema pubblico. Scarsissima l’efficacia se immaginata solo come derivazione di diffusione informativa mediante strumenti di comunicazione anche articolati -pubblicazioni, banche dati sul web. Tale condizione inoltre richiama la necessità che il sistema pubblico svolga azioni di vigilanza e anche di promozione attiva sulla salute nei luoghi di lavoro.

Spesso si rischia di confonderle con le «norme di buona tecnica», occorre quindi precisare la gerarchia delle norme e la sorgente di promozione e validazione:

- norme di legge
- norme da organismi privatistici
- norme da organismi pubblici
- precetti normativi partecipati e o tripartiti.

Confondere le gerarchie e parificare in una gerarchia diversa, induce a svalutare le norme comprovate da emanazione e applicazione legislativa. Per esempio confondere la marchiatura Ce come garanzia è sbagliato, essendo la medesima emanazione del produttore di macchine e o impianti, troppo spesso sconfessata dalla vigilanza mirata agli aspetti di tutela di salute e sicurezza sul lavoro.

**D: Al riguardo non si rischia di declassare alla stregua di norme di buona tecnica tutte le disposizioni tecniche contenute non solo nel D.Lgs. 626/94 ma anche nel DPR 547/55 e 303/56, la cui attualità non sempre è in discussione?**

R: Certamente, del DPR 27 aprile 1955 n° 547, e dintorni, DPR 7 gennaio 1956 n° 164, DPR 19 marzo 1956 n° 302, DPR 19 marzo 1956 n° 303, DPR 20 marzo 1956 n° 320, DPR 20 marzo 1956 n° 321, DPR 20 marzo 1956 n° 322, DPR 20 marzo 1956 n° 323 .....

Le disposizioni legislative relative ad elementi di natura tecnica o costruttiva, anche se emanate in anni lontani come gli anni 50, vanno viste per la loro attualità rispetto a macchine e impianti di oggi: se macchine e impianti non esistono più è fuori luogo ribadire l’attualità, diversamente vanno mantenute come obblighi, dimostrati validi, di tutela e non omettibili. Il problema è diverso per macchine e impianti con problematiche non note e non affrontate in precedenza, per cui altre norme e vincoli e tutele vanno definiti scientificamente, e partecipate. Anche per questo non esiste conflitto ed ambiguità tra queste norme e valutazione e management del rischio nei luoghi di lavoro,

ma il loro rispetto può far concentrare sui rischi di tipo nuovo e sui rischi, benevolmente definiti, residuali ma di estrema importanza per le condizioni di sicurezza e salute. La proposta di farle decadere a norma di Buona tecnica con obbligo proponibile solo da accesso dell'organo di vigilanza e con istituti diversi come la "disposizione" fa venir meno il loro carattere di vincolo nella valutazione e rimozione dei rischi. Non è fuori luogo sollevare dubbi sullo strumento stesso della disposizione e della sua (scarsa) azione cogente.

**D: In proposito qual'è l'esperienza degli Operatori della Prevenzione che lei rappresenta?**

R: Le norme sulle cadute dall'alto contenute nel DPR 164 del 56 mantengono la loro validità rispetto al grave fenomeno delle cadute dall'alto in edilizia, il loro eventuale viraggio a norme di buona tecnica le portano a vincolo di ridotta consistenza; quindi non si fa una riforma relativa a norme tecniche ma una riforma dell'efficacia di sanzione penale, la quale sarebbe trasformabile in amministrativa.

Nel caso di "soluzioni", o all'europea di buone prassi, costruite nella realtà del nostro paese, le esperienze disponibili confermano sia la validità di iniziative di rafforzata divulgazione degli obblighi del corpo di leggi degli anni 50 sia di originali soluzioni organizzative procedurali per diversi comparti produttivi. Vale la pena citare fra quelli recenti:

l'esperienza nel settore metalmeccanico e del legno nell'area vicentina,

la cartotecnica in Toscana, il rischio biomeccanico sempre in Toscana. Va aggiunto che in molti casi sono oggetto di meritata attenzione e riconoscimento a livello europeo, contribuendo a fare distinzione del modello esperienziale italiano. Ormai anche le pubbliche amministrazioni legano sistemi premiali e di finanziamento al rispetto di queste buone prassi o delle norme tecniche di base della nostra legislazione. Tutte le buone prassi sono state costruite in modo partecipato, informato, attivo tra sistema di controllo delle ASL, le Associazioni d'impresa e le organizzazioni dei lavoratori e, dalla direttiva quadro in poi anche con i tecnici consulenti di impresa. È esistito anche il momento di produzione di opuscoli, videotape, strumenti informatici interattivi. Gli stessi servono d'ausilio a esperti e soggetti attenti in altre realtà.

La vigilanza non scompare in queste iniziative, ne è momento costitutivo e "avvertito" in un ciclo fatto di conoscenza, definizioni delle soluzioni, socializzazione attiva, controllo puntuale degli adempimenti normativi e procedurali organizzativi.

## 7.

### ***Le misure di semplificazione per le piccole imprese e per le imprese artigiane***

#### ***Intervista a Tommaso Campanile (CNA)***

#### **D: quali sono le vostre aspettative nei confronti del Testo Unico?**

R: L'esigenza di addivenire ad un Testo Unico delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro è sentita da tutti gli interessati, imprese e lavoratori e se ne discute in Parlamento da due legislature in ragione della enorme quantità di leggi e direttive comunitarie che sono state emanate in questi anni sempre sommandole a quelle preesistenti. Dal Testo Unico ci aspettiamo una razionalizzazione del sistema della sicurezza, la semplificazione degli oneri e delle procedure che gravano sulle imprese, l'avvicinamento della legge alla realtà produttiva italiana dell'artigianato e della piccola impresa. Infatti in queste imprese si riscontrano le maggiori difficoltà di gestione degli obblighi, degli adempimenti e delle procedure, che sono state immaginate per strutture industriali di grandi dimensioni, e sono difficilmente gestibili in imprese di piccole e piccolissime dimensioni.

#### **D: quali le vostre proposte in tema di semplificazione?**

R: Ci si aspetta che il Testo Unico:

- trasferisca il complesso di norme tecniche e procedurali in un ambito proprio e diverso dalla legge rendendole più facilmente aggiornabili, e lasciando all'imprenditore la responsabilità della scelta di quale norma adottare;
- abroghi gli obblighi di comunicazione e notificazione alla pubblica amministrazione inutili e spesso duplicativi di comportamenti che nulla apportano sul piano della prevenzione;
- dia all'impresa la facoltà e la responsabilità di gestire tutte le attività di verifica periodica e controllo delle macchine e degli impianti, in modo da garantire la sicurezza dei lavoratori, senza dover far ricorso, a volte aspettando invano tempi lunghissimi, agli Enti Pubblici a ciò preposti;
- unifichi gli atti e la documentazione necessaria alla gestione della sicurezza prevedendo un documento semplificato che oltre a contenere i criteri di valutazione dei rischi e le misure di sicurezza, contenga tutte le notizie necessarie anche agli organi di controllo sulle nomine, i diversi piani di prevenzione e sicurezza, e quanto altro sia previsto dalle singole disposizioni;
- preveda un libretto della formazione che accompagni il lavoratore durante la vita lavorativa e ne definisca i bisogni di aggiornamento. Vale questo atto soprattutto in ragione delle nuove figure professionali previste dalla legge Biagi.

Si potrebbe successivamente pensare di estendere questo strumento anche alla sorveglianza sanitaria laddove necessaria.

Ovviamente le misure descritte di semplificazione pur auspicabili, non sono sufficienti per una gestione più efficace della sicurezza.

Vorrei ricordare che a queste dovrebbe essere affiancata una riconsiderazione delle disposizioni della legge 626, al fine di riorganizzare il sistema istituzionale e sociale che governa ed opera per la prevenzione dei rischi e la salute dei lavoratori, evitando duplicazioni e garantendo una partecipazione tripartita negli organismi.

Infine consideriamo ancora necessaria ed utile una politica di sostegno per le piccole e piccolissime imprese che, come è avvenuto negli altri paesi dell'Unione Europea, aiuti l'imprenditore ed il complesso degli addetti in un'opera di formazione di qualità, di modernizzazione dei processi produttivi e degli impianti, di investimenti necessari per favorire il miglioramento continuo dell'azienda in termini di prevenzione e sicurezza.

## ***“Il Dibattito durante il Convegno dell’11 Maggio 2004”***

8.

***L'intervento del Prof. Giuseppe Nano  
Presidente CIIP***

Ogni azione di semplificazione non può che partire da un articolato e concreto bilancio di quanto la normativa vigente ha prodotto in questi ultimi anni, e dalla distinzione - a fronte di eventuali insuccessi riscontrati - tra quanto di questi è dovuto a limiti di tale normativa, e quanto alla sua mancata effettiva e diffusa applicazione. I risultati dell'imponente opera di monitoraggio dello stato di applicazione del D.Lgs. 626 promossa dal Coordinamento delle regioni e delle province autonome costituiscono a questo proposito un'importante riferimento.

In particolare ci interessa riportare alcuni passi delle conclusioni:

“Come si può vedere, i processi organizzativi sono stati formalizzati in un numero di aziende molto ampio (compreso tra il 61 e il 96% di tutto il campione) e ciò sicuramente smentisce chi più volte ha sostenuto - e continua a sostenere - che il D.Lgs. 626 è una legge inapplicabile perché troppo onerosa in termini di adempimenti burocratici.

Va notato, a questo proposito, che sono stati largamente soddisfatti non solo adempimenti esclusivamente formali, ma anche adempimenti che presentano pure una sostanziale importanza in termini concretamente preventivi, come l'effettuazione della valutazione dei rischi. È comunque vero che gli indicatori relativi ai livelli di qualità sono decisamente più bassi, alcuni assolutamente insufficienti, come ad esempio la formazione che si attesta su valori compresi tra il 24 e il 41%.

In sintesi, è ben evidente come i sistemi aziendali abbiano in questi anni curato l'applicazione del D.Lgs. 626/94 dal punto di vista formale, faticando maggiormente ad adeguarsi alle richieste culturali e metodologiche di tale nuova norma. Alcuni esempi concreti di questa difficoltà sono la scarsa integrazione tra la gestione aziendale della produzione e quella della prevenzione, la limitata capacità di programmare la sicurezza, la carenza diffusa di un sistema informativo dedicato.”

Un'operazione a vasto raggio come quella prefigurata dall'art. 3 della legge 229/93 non può non essere suffragata da un'ampia consultazione di tutti i soggetti agenti nel campo della prevenzione che veda il coinvolgimento degli esponenti della comunità scientifica e delle Associazioni tecnico-scientifiche e professionali del settore.

**Obiettivi della “semplificazione”**

Gli operatori della prevenzione (pubblici e privati) - gran parte dei quali fa riferimento alla CIIP - sperimentano quotidianamente la difficoltà di applicazione delle norme sulla prevenzione e sicurezza; una “semplificazione” nel senso della loro integrazione, razionalizzazione e ammodernamento non può che essere ben accolta.

Obiettivo primario di tale semplificazione non può che essere, a nostro avviso, rendere più efficace la norma in modo che vi sia una migliore attuazione della prevenzione in tutte le tipologie di aziende. Semplificare quindi non per diminuire i livelli di tutela ma, viceversa, per aumentarli.

**Quali strumenti per il miglioramento della prevenzione**

Il D. Lgs. 626 è il recepimento di molte direttive comunitarie, tra le quali la 89/391 rappresenta la parte centrale “filosofica” che ha introdotto un nuovo modo di concepire e praticare la prevenzione dando, come è giusto che sia, la responsabilità di tutte le azioni (di indirizzo, programmazione e realizzazione) al soggetto di vertice dell'azienda in grado di prendere decisioni e di supportarle economicamente. Attraverso l'introduzione del “rischio residuo” il concetto di rischio assume un aspetto evolutivo che va di pari passo con la conoscenza e la tecnica; esattamente come il concetto di produzione che è per sua natura evolutivo e che, appunto, rientra sotto la responsabilità economica e gestionale di un soggetto di vertice dell'azienda. La prevenzione non è una cosa diversa dal modo di produrre e soprattutto non può essere trattata come una sorta di pratica burocratica da affidare a qualcuno interno o esterno all'azienda.

Questa parte della norma riveste a nostro avviso un'importanza di gran lunga superiore a tutte le altre, in quanto delinea tutti i riferimenti generali (misure di prevenzione, soggetti, funzioni ecc.) entro i quali ogni altra norma deve essere inquadrata. Da questo punto di vista il Titolo I del D. Lgs. 626 - che recepisce proprio la direttiva quadro comunitaria 89/391 - non sembra necessiti di alcuna semplificazione.

Un'eventuale riscrittura dovrebbe piuttosto riguardare le parti più tecniche, affrontate nei titoli successivi della norma. Non si può infatti negare che numerose norme tecniche in materia di prevenzione e sicurezza siano state inserite nel 626 senza un perfetto coordinamento con la precedente legislazione (tuttora vigente). In particolare, alcune successive revisioni del 626 sono state incollate nel corpo esistente senza che venisse prevista una loro più ampia integrazione. Se prendiamo, ad esempio, i rischi collegati a prodotti chimici possiamo notare che vengono normati al titolo VII (agenti cancerogeni) al titolo VII bis (agenti chimici) e al titolo VIII bis (atmosfera con rischio di esplosione). Per altro, ancora oggi, i criteri di applicazione della norma non sono stati emanati creando non pochi problemi sia alle imprese sia ai tecnici della prevenzione e sicurezza (si veda ad esempio il rischio moderato).

La trasformazione della legislazione tecnica in norme di buona tecnica suscita un notevole dibattito e vede non poche opposizioni.

La legislazione tecnica non può certo essere eliminata né impoverita più di tanto, in quanto rappresenta il requisito minimo di sicurezza che deve essere garantito, una specie di base di partenza (prerequisito) per il miglioramento continuo derivante dalla necessità di ridurre il rischio residuo. Fatta salva questa "conditio sine qua non", appare altresì evidente che proprio per un effettivo miglioramento continuo sono indispensabili norme di buona tecnica, per loro natura più tempestive e continuamente aggiornate.

Altro elemento contrastato all'interno della semplificazione riguarda la depenalizzazione delle norme e il passaggio dalla prescrizione alla disposizione.

Su questo punto il dibattito, anche interno alla CLIP, è ancora in corso; se, da un lato, la depenalizzazione potrebbe rendere più flessibile l'utilizzo di norme equivalenti (che garantirebbero lo stesso o un migliore livello di sicurezza), dall'altro bisogna porsi il problema della esigibilità della prevenzione al di là degli aspetti di vigilanza.

Non va tuttavia dimenticato che di fatto il problema è in gran parte risolto dal DLgs 758/94, che prevede la sospensione dell'azione penale a fronte dell'attuazione delle misure di prevenzione indicate dall'Organo di Vigilanza. Si tratta, in buona sostanza, di una sorta di depenalizzazione condizionata. Anche sulle competenze istituzionali un riordino e una razionalizzazione appaiono auspicabili, soprattutto al fine di evitare sovrapposizioni e dispersioni. Vanno tuttavia tenuti presenti due possibili rischi: da una parte, quello di separare la prevenzione nei luoghi di lavoro da altre importanti aree di prevenzione, attualmente localizzate all'interno dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL; dall'altra, quello di creare nei fatti sistemi di prevenzione diversi tra regione e regione.

La soluzione a questa contraddizione apparentemente insanabile sta, a nostro avviso, nel creare/consolidare una rete di prevenzione e vigilanza unitaria ed omogenea in tutto il paese, mantenendo strettamente collegate le funzioni di vigilanza con il più ampio campo delle azioni a favore della prevenzione.

Fermo restando quanto fin qui detto, vogliamo a questo punto ribadire che la semplice riscrittura delle norme non sembra sufficiente a promuovere una maggior cultura e una maggior pratica della prevenzione. A nostro avviso bisognerà agire anche su altri aspetti fondamentali.

Nell'immediato andrebbero potenziate le norme premianti, che dovrebbero essere precipuamente orientate al sostegno delle azioni positive finalizzate al miglioramento delle condizioni di sicurezza nelle aziende e dell'implementazione dei sistemi di gestione integrati.

Ciò è tanto più importante nell'artigianato, nelle PMI e nell'agricoltura dove politiche di sostegno produrrebbero senza dubbio risultati positivi.

Per queste realtà, riteniamo che il problema principale non sia quello né di applicare "sconti" né di elaborare specifiche - improbabili - norme tecniche. In tal senso appare particolarmente pericolosa l'introduzione di criteri di "compatibilità con le caratteristiche gestionali delle imprese" che contrasterebbero con il principio della "fattibilità tecnica"; quest'ultimo, semmai, da un punto di vista non giuridico, meriterebbe un maggiore approfondimento.

Si tratta piuttosto, a nostro avviso, di operare uno sforzo assai maggiore che in passato per fornire tutta l'assistenza, la formazione e l'informazione possibile, coinvolgendo in questo ruolo decisivo le



strutture del Sistema pubblico di prevenzione, quale che sia l'assetto che questo assumerà anche in base alla concreta attuazione della delega.

Un'analoga riflessione va sviluppata a proposito delle "nuove forme di lavoro e tipologie contrattuali". In questo campo concetti quali "estensione" e "pieno sostegno" dovrebbero far premio su quello di "adeguamento". Non riteniamo, per altro, che un "alleggerimento" della normativa in questa possa avere una qualche efficacia al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare.

Un altro punto importante riguarda la formazione, a proposito della quale è prima di tutto necessario investire di più e meglio sui soggetti immediatamente interessati (lavoratori, imprenditori, ecc.). È inoltre di importanza strategica inserire in tutte le scuole elementi di insegnamento sulla prevenzione. A questa tematica la CIIP è particolarmente attenta; il gruppo scuola che opera al suo interno ha già promosso e promuoverà seminari sulla cultura della prevenzione nel sistema di istruzione e formazione.

Un particolare accento andrebbe infine posto sulla preparazione delle figure professionali della prevenzione (pubbliche e private) definendo requisiti, percorsi di formazione e strumenti di verifica; l'attuale norma in tal senso non appare soddisfacente mentre sarebbe interesse di tutti avere dei professionisti della sicurezza ben preparati.

## 9.

### *L'intervento di Paola Agnello Modica in rappresentanza di CGIL, CISL, UIL*

Io vorrei innanzitutto ringraziare in maniera non formale per l'invito rivolto al CGIL-CISL-UIL oggi, per due ordini di problemi e di questioni.

Il primo: c'è una disattenzione costante all'interno della nostra società sui temi relativi alla prevenzione e in particolare alla prevenzione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il secondo: mi associo a quanto è già stato detto dai professori che mi hanno preceduto: non ci sono stati momenti di confronto con il Governo e anche con il Parlamento, nonostante pressantissime richieste da parte nostra.

Vorrei partire anch'io rapidissimamente dalla situazione attuale nel nostro paese: è una situazione profondamente diversa da quella di un secolo fa, perché gli avanzamenti tecnico-scientifici ma soprattutto di relazioni tra i soggetti sono stati notevoli e consistenti.

Negli ultimi anni, però, registriamo una situazione di sostanziale stabilità del livello di infortuni, che va sicuramente aggredita in termini positivi per ridurli in maniera consistente.

Abbiamo una media negli ultimi 5 anni di oltre 1400 morti "ufficiali" all'anno (continuo a sottolineare la parola "ufficiali"); più di altri circa 300 stimati per malattie professionali che vanno aggiunti ai 1400. Si registrano circa un milione l'anno di infortuni ufficiali; abbiamo un tasso di occupazione femminile che è cresciuto del 13,4% negli ultimi 5 anni con un tasso di infortuni femminili cresciuti di 8 punti e mezzo in più arrivando a una crescita del 21,9% (indagini statistiche estremamente autorevoli, comprese quelle strettamente connesse al lavoro precario, al lavoro a termine, ad attività in cui sempre più spesso le donne sono inserite).

Ultimo dato che vorrei citare è gli infortuni ufficiali relativi agli extracomunitari: sono circa il triplo del peso della forza lavoro degli extracomunitari nella forza lavoro.

Le malattie professionali continuano a crescere, così come continuano a crescere le inidoneità dei lavoratori. Poco si è fatto riferimento ad una proposta di legge che riguarda anche questi aspetti. Questa proposta di legge, però, funziona e avrà un futuro solo nella misura in cui ci saranno degli strumenti veri in termini economici, in termini di esigibilità e non in termini di buon cuore.

Le malattie professionali crescono, pensiamo solo alle decine di migliaia di prodotti chimici che sono in circolazione. Si stanno riducendo i riconoscimenti di infortuni e malattie professionali (il numero dei riconoscimenti è influenzato anche da come si comporta l'INAIL, che per sicurezza respinge molto o tutto). Vi è, poi, un aumento consistentissimo della precarietà del lavoro (e aumenterà ancora di più), della frantumazione del ciclo produttivo; è prevista addirittura l'individualizzazione dei rapporti di lavoro. Preoccupa molto la possibilità di derogare all'art. 2113 del codice civile, relativo ai diritti indisponibili; la possibilità invece di renderli disponibili sul piano individuale, nel momento in cui il singolo lavoratore o la singola lavoratrice si ritrova individualmente da sola davanti all'azienda e quindi diventa molto ricattabile.

Abbiamo una condizione prioritaria di competizione sui costi, altro che di sviluppo di qualità di cui parlava il Dott. Marco Masi in rappresentanza del Coordinamento tecnico delle regioni. Una competizione sui costi, quelli economici, perché poi ci sono quelli non riparabili, come le vite umane, le sofferenze.

L'INAIL stesso stima in 27 miliardi di euro (circa 55 mila miliardi delle vecchie lire) il costo annuo della mancata prevenzione: non si capisce perché questi non debbano rientrare nei costi e nelle valutazioni del Pil e degli altri dati macroeconomici.

Si sta riducendo la cultura della legalità e della sicurezza; sto pensando a tutte le norme e proposte sui condoni (che aumentano), sul controllo degli appalti (che si riducono), sul lavoro nero, la sua vigilanza e le negative modifiche alla sua vigilanza.

In proposito abbiamo mandato come CGIL CISL UIL una nota al Ministero sull'applicazione dell'articolo 8 della legge 30.

Sulla salute e sicurezza abbiamo una legislazione ampia, in particolare il D.Lgs. 626/94, applicata a volte in maniera formale.

Ma la sostanza è che ci deve essere un impegno serio dei datori di lavoro, delle rappresentanze sindacali ma innanzitutto dei datori di lavoro perché questo sia applicato, la connessione con cosa si

produce, come si produce e come si organizza il lavoro della produzione mi pare assolutamente essenziale e determinante.

Dentro questa situazione è uscita la delega 229, art. 3. La delega è da tutti conosciuta ed è in cartolina, voglio solo richiamare il fatto che è in una legge di semplificazione ed essendo in una legge di semplificazione tutto ciò che non sarà scritto nel nuovo testo unico sarà automaticamente abrogato. Non è una delega di semplificazione, è già stato detto, è una delega di riscrittura, non riguarda solo la 626 riguarda tutte le normative in materia di salute e di sicurezza.

CGIL CSL e UIL si sono sempre dichiarate disponibili a ragionare su semplificazioni possibili ma non semplificazioni che significhino stravolgimento o riduzione delle tutele.

Abbiamo fatto anche degli esempi di semplificazioni possibili, abbiamo elaborato un documento CGIL CIS UIL pronto dal luglio dell'anno scorso, l'abbiamo mandato al governo, aspettiamo di vedere se è possibile avere un incontro per discuterlo.

Nel merito: cosa ci preoccupa in maniera particolare, cosa ci allarma?

Una premessa: fino a che non abbiamo in mano il testo unico noi siamo ampiamente autorizzati ad essere allarmati, tanto più per il fatto che si continua a non riceverci e a non voler interloquire con noi.

Nel merito, viene inserito il concetto di compatibilità con le esigenze aziendali che è l'esatto opposto del principio di precauzione che ha rappresentato la storia del movimento dei lavoratori, la storia della ricerca scientifica in questo senso.

Si interviene sulla vigilanza, ho già detto qualcosa sull'altra parte della vigilanza e su come CGIL CISL e UIL hanno fatto le loro osservazioni. Continuiamo a pensare che il sistema 758 è un sistema che vada bene, continuiamo a pensare che la centralità presso le ASL e il servizio sanitario nazionale sia essenziale proprio per la connessione, per la prevenzione, cura e riabilitazione.

È stato citato il documento metodologico, che tutti abbiamo visto, per la redazione del testo unico, l'abbiamo letto tutti con grande attenzione.

Lì c'è un impianto non condivisibile. Lì c'è un'interpretazione dell'art. 117 della Costituzione estremamente estensivo, addirittura in contraddizione con quanto la Corte Costituzionale con recenti sentenze ha definito, perché lì si prevede che i principi stanno nella legge nazionale, ma poi c'è una regolazione regionale: anche per questa via passa la depenalizzazione perché correttamente il legislatore nazionale nella revisione costituzionale ha mantenuto la titolarità penale in capo allo stato nazionale e non alle regioni.

Sempre in questo documento si parla di principi nella legge e poi di passaggio a buone prassi di una parte consistentissima della normazione (dico consistentissima perché dalla lettura degli argomenti è una parte consistentissima)

Viene previsto un ruolo di bilateralità subalterna che è una cosa anche con ruoli che mettono a rischio la terzietà del ruolo pubblico sulla vigilanza, che è un concetto profondamente diverso da quello che come CGIL CISL e UIL abbiamo condiviso e continuiamo a condividere, e vorremmo che fosse praticato, in questo anche le associazioni datoriali hanno molto da rispondere.

Il sistema della pariteticità è un sistema importante che deve funzionare perché continuiamo ad essere convinti e purtroppo le statistiche ce lo dimostrano, che laddove non c'è una relazione, un esaminare insieme, un trovare insieme le soluzioni rispetto ai rischi che l'evoluzione della produzione e l'organizzazione della produzione contengono, i rischi per i lavoratrici e i lavoratori sono maggiori.

Quindi noi continuiamo a pensare che il sistema della partecipazione sia un sistema importante, anche se non è esclusivo.

Il rappresentate dei lavoratori per la sicurezza viene poco citato, se non per dire che si ridurranno addirittura le riunioni periodiche nelle piccole aziende, cioè verranno eliminate le riunioni periodiche, le piccole aziende sono il 94% del sistema produttivo italiano, quindi vengono eliminate.

Si riduce anche qui la rappresentanza dei lavoratori, la possibilità di intervenire direttamente.

Quanto ai lavoratori atipici, viene detto formalmente che si estende la tutela per tutti, ma se leggiamo bene quanto già emanato in legge sugli atipici non è così, inoltre in questo documento si dei lavoratori atipici, cioè le nuove forme di lavoro, non rientrano nel computo dei lavoratori. Quindi il 94% delle aziende di cui parlavo prima, rischia di diventare il 99% delle aziende.

Ma voglio anche parlare del metodo, lo accennavo prima.

Come CGIL CISL e UIL da quando ha cominciato ad essere in circolazione il disegno di legge di semplificazione chiediamo di essere ricevuti, senza risultato.

Abbiamo avuto un unico momento di confronto con il sottosegretario Sacconi, di confronto diretto perché oggi io lo ascolterò nuovamente così come le mie colleghe di CGIL CISL e UIL, ma non è un

confronto è uno dei tanti monologhi in cui si parla il dialogo sociale. L'unico momento in cui abbiamo avuto un confronto diretto è quando come CGIL CISL e UIL abbiamo deciso di organizzare presso CNEL, l'ottobre scorso, un momento di dibattito e confronto e lì abbiamo potuto parlarci.

Lì tra l'altro il sottosegretario Sacconi ci aveva promesso che la Commissione Consultiva presso il Ministero del Lavoro sarebbe stata rapidamente convocata, ma dal settembre del 2001 non è più stata riunita.

L'onorevole Sacconi ci ha promesso la convocazione rapida a fine novembre, siamo a metà maggio, non abbiamo la convocazione.

Aggiungo prima di arrivare alle conclusioni. C'è un'altra bozza di disegno di legge-delega che circola, è una bozza di disegno di legge di revisione della normativa anti - infortunistica.

Sicuramente ridurrà gli infortuni ufficiali, vi leggo solo due punti (è una bozza, e in quanto bozza se ne discutiamo per tempo forse possiamo anche intervenire).

Primo punto: definire le occasioni di lavoro ecc. ecc. con l'esclusione della tutela INAIL nel solo caso, per fortuna è solo, in cui la condotta del lavoratore sia imputabile a una sua libera scelta non collegata a finalità o esigenze lavorative: sappiamo bene quanti lavoratori e quante lavoratrici a causa della pesantezza dei ritmi o della loro ricattabilità non rispettano tutte le norme. La responsabilità sarebbe in capo al datore di lavoro o al lavoratore?

Secondo punto: la denuncia degli infortuni avverrà all'INAIL e stop.

Questo senza più possibilità da parte delle ASL e degli ospedali di averne conoscenza per interventi di prevenzione. Sappiamo già oggi quanti infortuni sono coperti, mascherati da malattia proprio per le condizioni in cui si ritrovano i lavoratori.

Il registro nazionale degli infortuni sostituisce il registro infortuni presso le aziende: che controlli potranno essere fatti presso le aziende, che verifica si potrà fare della storia lavorativa e dei rischi dentro un'impresa, dentro un'azienda?

Noi proponiamo un unico registro, ma che resti presso l'azienda.

Noi vogliamo uno sviluppo di qualità, uno sviluppo diverso: come CGIL CISL e UIL abbiamo elaborato il documento di cui dicevo prima, e abbiamo elaborato anche la piattaforma su cui il 26 marzo abbiamo scioperato, quella piattaforma conteneva tra le sue argomentazioni l'obiettivo di ridurre gli infortuni, e avere un lavoro degno, come dice l'OIL: e il lavoro degno è fatto di tante condizioni, una di queste è avere interlocuzione.

Abbiamo avuto tanta pazienza perché questa delega ha avuto un percorso lunghissimo e le convocazioni promesse non sono ancora arrivate.

Credo che un movimento che riguardi la società civile, che riguardi tutti i soggetti che hanno a cuore la salute e la sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori, che hanno a cuore la conquista scientifica e tecnica, che hanno a cuore l'idea di democrazia e di dignità del lavoro, possono e debbono lavorare con noi.

CGIL CISL e UIL hanno elaborato un documento, che ormai ha 10 mesi, vogliamo cominciare a discuterne?

## **10.**

### ***L'intervento del Sottosegretario Welfare - On. Maurizio Sacconi***

Vi ringrazio dell'invito a questo convegno, cui sono presenti anche il Dott. Fantini e la Dott.ssa Faventi che curano con il direttore generale Onelli la redazione del Testo Unico con il prof. Tiraboschi e il prof. Lepore anch'essi presenti, con l'intenzione di lavorare, come dirò fra poco, in un modo quanto più partecipato alla redazione del nuovo Testo Unico.

Credo si sappia che abbiamo chiesto e mi pare già ottenuto da un ramo del Parlamento la proroga di sei mesi per l'esercizio della delega relativa.

Questi sei mesi in più saranno dedicati interamente (mi auguro anche se non integralmente, ma per il tempo necessario) al doveroso dialogo istituzionale con le Regioni, al necessario dialogo sociale con le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori, ma anche al dialogo con le principali rappresentanze degli ambienti tecnici e scientifici interessati.

Procederemo, quindi, con la più convinta disponibilità al confronto e quindi alla correzione anche delle ipotesi che fra di noi abbiamo fin qui realizzato.

Avremo modo di parlare nel dettaglio negli incontri che abbiamo programmato.

Mi interessa, però, sottolinearvi soprattutto le linee guida che hanno ispirato la stesura di questo Testo Unico a partire dalla motivazione che ci ha portato a chiedere al Parlamento la relativa delega. Questa motivazione non è in sé data dall'obiettivo della semplificazione: la semplificazione è tutt'al più uno degli strumenti con cui invece perseguire il vero obiettivo, quello di produrre un sistema normativo quanto più effettivo ed efficace.

Credo che si debba largamente condividere la constatazione, quanto meno relativa, di effettività del nostro impianto normativo.

Si consideri che, com'è adesso, è stato concepito in tempi datati (nei quali non si poteva probabilmente tener conto di molti dei nuovi lavori oggi presenti). Inoltre, esso è figlio, per altri versi, di una Direttiva europea tarata su un sistema produttivo presente in altri paesi, non corrispondente al nostro, ove hanno tanta presenza la piccola impresa, l'impresa diffusa, il lavoro individuale, l'impresa familiare.

Quindi, l'obiettivo che già Marco Biagi descrisse nel Libro bianco e che caratterizzò il lavoro della sua commissione negli anni '90 (dalla quale noi siamo partiti), era proprio quello della maggiore effettività delle norme. E a questo proposito abbiamo inteso anche necessariamente accompagnare l'approccio per regole, inevitabilmente formalistico (che è stato quello tradizionalmente prevalente), con un approccio per obiettivi e quindi sostanzialista.

Pensiamo anche ad alcune norme-manifesto che possono essere ancor più legittime in una legge di principi che riconosce poi la competenza delle Regioni.

A questo riguardo voglio subito dire che abbiamo chiesto all'INAIL di produrre un sistema di misurazione del fenomeno infortunistico delle malattie professionali, che sia condiviso dalle regioni e dalle parti sociali, cioè da proporre al dialogo - vorrei dire in questo caso al negoziato vero e proprio - con Regioni e parti sociali. Questo perché un sistema di misurazione condiviso può essere la premessa per un approccio anche per obiettivi e cioè per verificare via via periodicamente se in tutto o in parte, le politiche, le norme, gli strumenti di cui disponiamo siano efficaci o meno, se cioè stiamo andando nella direzione giusta, secondo una misurazione condivisa.

Questa strumentazione quindi sarà oggetto prioritario anche nel dialogo e, insisto, nel negoziato, perché ha senso una strumentazione di questo tipo se è concordemente definita ed accettata.

Nel provvedimento poi segnaliamo, con una forte attenzione prioritaria, l'utilità della cosiddetta bilateralità, cioè di quelle esperienze condivise dalle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori che possono rappresentare uno strumento di controllo sociale, che può accompagnare, non sostituire, il controllo istituzionale. Ma ove questo controllo sociale c'è, non può non avere riconosciuti alcuni effetti dal punto di vista, ad esempio, della semplificazione di alcuni procedimenti, presupponendosi che le parti (avendo un approccio molto più sostanziale) possano individuare modi probabilmente più concreti nelle condizioni date per perseguire un obiettivo che ovviamente condividono in un dato settore o azienda.

Questi con di luce possono essere utilizzati anche dal punto di vista delle priorità delle attività ispettive senza che questo costituisca, capiamoci!, un vincolo formale per le attività ispettive stesse.

Possono essere considerati (successivamente alla doverosa priorità) per interventi verso quelle zone che potremmo considerare ancora nell'ombra, quelle cioè nelle quali non esiste una forma di controllo sociale.

Si può, insomma, dare rilievo in varie forme e modi al controllo sociale, come accompagnamento di quello istituzionale.

In questo senso si è ipotizzata anche una certificazione di conformità che non è e non vuole essere affatto uno strumento pubblicistico al quale dare particolare efficacia formale, ma semplicemente uno strumento di autodisciplina delle parti che può servire a impegnare ancora di più il soggetto interessato a comportamenti coerenti, conformi anche con la tensione sostanziale al risultato di esse.

Considero molto importante e altrettanto centrale, nella redazione del Testo Unico, la definizione, ovviamente in termini di maggiore ampiezza, del campo di applicazione.

La legge Biagi ha già sostanzialmente ampliato gli obblighi di sicurezza ai nuovi lavori, ma in questo caso l'operazione di redazione unificata delle disposizioni potrebbe partire non tanto dai nuovi lavori quanto dall'ambiente di lavoro, cioè qualunque ambiente di lavoro nel quale entrano a qualunque titolo figure terze rispetto al titolare e quindi lavoratori a termine, collaboratori coordinati continuativi, ma anche lavoratori in appalto, semplici stagisti, volontari o persone che fanno un'esperienza lavorativa senza che questa definisca rapporto di lavoro.

In un ambiente di lavoro in cui a qualunque titolo entrano figure terze rispetto al titolare, si deve rispettare l'intera disciplina, in modo da avere quindi una disposizione fondamentale che corrisponde anche all'evoluzione del modello organizzativo di impresa che, come sappiamo, non è più quella del ciclo integrato della realizzazione in un ambito societario unico di tutte le attività, ma che vede lo spezzettamento del ciclo produttivo in forme specializzate.

Questa novità sarà un elemento determinante perché questa è l'economia "a rete" indotta dalle nuove tecnologie secondo, come ho detto, criteri di crescente specializzazione degli attori ma che fanno coabitare in uno stesso ambiente di lavoro lavoratori che possono dipendere da datori di lavoro diversi.

Pensiamo di mettere un piede anche in un ambito che la stessa Corte Costituzionale ha tradizionalmente ritenuto non destinatario di tutta la disciplina della sicurezza: l'impresa familiare. Ci sarebbero esplicite inibizioni a ciò, ma abbiamo pensato che un primo ingresso di alcune discipline sia a questo punto doveroso, sottoponendo tanto il lavoratore indipendente, (che ovviamente è tutelato nel momento in cui entra come terzo, come fornitore del suo bene, del suo servizio) quanto anche il lavoratore indipendente nella sua bottega, nella sua falegnameria o nel suo ambito agricolo. Così il titolare di un'impresa familiare e i suoi familiari devono essere tutti soggetti quanto meno ad alcune prescrizioni, tipo: i dispositivi di protezione individuale e una periodica sorveglianza medica. Ciò produrrà, penso, vantaggi anche in termini di monitoraggio e di prevenzione per gli stessi lavoratori autonomi e i loro familiari.

Mi avvio a concludere segnalando ancora una discussione circa l'ipotesi di norme di buona tecnica e di buone prassi. L'ipotesi è quella di un'operazione di semplificazione ma soprattutto volta a dare certezza al complesso delle disposizioni tenendo conto che il 626 è intervenuto sopra un pavimento normativo che non era stato in quel momento razionalizzato.

Ci siamo posti l'obiettivo di verificare soprattutto quella parte di norme degli anni '50 in particolare, che possono oggi ritenersi obsolete, perché riferite ad un ambiente di lavoro di 50 anni fa.

In qualche modo la loro tassatività rischia di essere contrastante con l'obiettivo dell'impiego delle tecnologie più avanzate ai fini di sicurezza, se non addirittura contrastante.

E solo per una minoranza, quindi, di disposizioni ritenute obsolete, si è pensato più opportuno il ricorso a norme di buona tecnica e di buona prassi, che facciano rinvio ad autorità tecniche per l'indicazione dei termini più aggiornati della tecnologia impiegabile.

In questo caso il potere di disposizione potrebbe essere ripreso, riesumato per rispondere, ma con fonti tecniche ben identificabili, con sanzioni anche rafforzate nel caso di mancata adesione alla disposizione impartita.

Comunque, insisto, ciò dovrebbe valere sempre per una quota minoritaria e molto selezionata di norme che avremmo ritenuto obsolete. Questa è materia, ripeto, peraltro assolutamente opinabile e discutibile e non è venuta da nessuna delle categorie una particolare richiesta in questo senso; l'ipotesi è proprio frutto della nostra, parlo del gruppo di lavoro, ansia verso la effettività e verso obiettivi di prevenzione, piuttosto che di altro tipo di esigenza.

Sento parlare di depenalizzazione, cose di questo genere che non corrispondono affatto al vero.

Certamente una cosa deve essere chiara: le norme di buona tecnica e di buone prassi, non sono affatto ipotizzate per recepire direttive europee, non pensiamo a una sorta di declassificazione di norme che invece devono rimanere cogenti e tassative, penalmente sanzionate, ecc.

Per quanto riguarda, infine, i profili istituzionali e la tecnica normativa utilizzata, intendiamo realizzare una condivisione con le regioni, quanto meno della metodologia di redazione del Testo Unico, e mi auguro anche quanto più possibile dei contenuti.

Riconosciamo certamente alle Regioni una competenza concorrente in materia, ma riteniamo un nostro dovere redigere questo Testo sulla base di principi e tenendo conto anche di quei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali che la nuova Costituzione assegna allo Stato. Soprattutto del fatto che rimane competenza dello Stato l'ordinamento civile e quindi tutto ciò che rientra nell'ordinamento civile, compresa la disciplina dei rapporti di lavoro, unanimemente riconosciuta quale competenza dello Stato dalle Regioni, dalla recente sentenza della Corte Costituzionale e dalla legge sul mobbing della Regione Lazio.

Ovviamente è nostro dovere garantire il recepimento delle direttive europee nel nostro paese, vi sono ambiti che poi potranno essere riconosciuti di cosiddetta cedevolezza verso la competenza delle regioni.

La tecnica normativa sarà quella di basarci sul 626, di usare quella griglia come base di lavoro e di predisporre questo Testo Unico che non sarà omnicomprensivo. Per quanto riguarda il riordino delle competenze istituzionali saremo molto cauti: infatti ciascuno di noi ha una propria convinzione sul modo in cui riordinare le competenze istituzionali, e spesso quando ci si mette a riordinare le competenze istituzionali l'unico risultato ottenuto è quello di scardinare abitudini consolidate in nome di una astratta razionalità, dando vita a nuovi problemi.

Pensiamo piuttosto utile cercare di coordinare le attività prevenzionistiche degli Istituti centrali, perché questi ultimi hanno una fondamentale funzione, e potrebbero, Regioni d'accordo, svolgere una sorta di sussidiarietà verticale all'insù, una volta tanto. Cioè non si reinventi nel territorio da un punto di vista tecnico scientifico ciò che è già presente in una dimensione non facilmente riproponibile e imitabile.

Credo che sia interesse del sistema effettuare un'operazione in controtendenza leggermente di sussidiarietà verticale, cioè non si pretenda di reinventare competenze maturate nel tempo ad un livello decentrato quando si è consolidata un'esperienza che non è facilmente riproponibile. Si abbia sempre un atteggiamento costruttivo finalizzato all'obiettivo sostanziale di utilizzare le esperienze, le competenze che ci sono e quindi non ci sia un malinteso modo di vivere il federalismo da questo punto di vista. In questo senso vorremmo anche fare un'affermazione esplicita nel Testo unificato, proprio perché le fonti tecniche, le competenze di questi Istituti sono straordinariamente e positivamente provate.

Ecco con questi obiettivi e anche con alcuni dei contenuti che mi sono permesso di richiamare noi ci accingiamo a questa fase di consultazione, come ho detto in modo molto aperto, molto attenti certamente alla effettività di queste norme soprattutto nella piccola dimensione di impresa o nel lavoro che cambia e che cambia continuamente. Siamo molto interessati anche a sentire tutte le osservazioni che verranno dalle concrete esperienze, dalle concrete professionalità che in questo ambito e in questo paese, fortunatamente, operano da lunga data.

Sono stato per quasi sei anni funzionario del sistema delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e mi diede molto orgoglio sapere che l'enciclopedia sull'igiene e sicurezza del lavoro aveva una fonte, una prima matrice italiana, e che così forte era stato storicamente l'apporto italiano a livello internazionale.

Mi auguro, quindi, che proprio con la comunità scientifica potremo lavorare in modo aperto e senza pregiudizi. Grazie

**II.**  
***L'intervento del Presidente Commissione***  
***Igiene e Sanità***  
***On. Antonio Tomassini***

Il tema di cui si dibatte oggi è grande attualità non solo perché a dieci anni dall'emanazione del D.Lgs. 626/1994 vi è stata un'ampia trasformazione del mondo del lavoro ed un'evoluzione in ambito industriale, ma perché ad oggi si pone l'esigenza di alcuni mutamenti, il primo dei quali - nonché il più importante - è quello che questo Decreto diventi uno strumento dinamico e non staticamente vincolato alle sue origini.

La necessità di semplificazione è evidente solo guardando le carte parlamentari, da cui si evince che sono stati ben 10 i Decreti Legislativi che sono intervenuti su questa materia dopo il D.Lgs. 626/1994.

È importante che coloro che come me hanno operato nel mondo della Sanità intervengano su questi temi, dal momento che finora non sono stati consultati su questa materia nella quale, durante legislature precedenti, è stata coinvolta prevalentemente la Commissione Lavoro.

È indubbio che con l'emanazione del D.Lgs. 626/1994 siano migliorate alcune condizioni fondamentali del lavoro e soprattutto che si sia riuscita a diffondere una coscienza preventiva che prima non era diffusa e si sia introdotto il principio di un'attenta analisi e valutazione dei rischi.

Tuttavia non vi è dubbio che questo testo normativo abbia dei peccati originali che vale la pena ricordare e cioè senz'altro una complicazione negli enunciati ed un'interpretazione molto individuale e personale di quello che era il dettato dell'Unione Europea, ad esempio proprio nella riscoperta delle qualità e delle condizioni del Medico Competente.

Inoltre il Decreto si poneva come discriminatorio nei confronti dell'industria privata rispetto al settore pubblico e allo stesso tempo poco dedicato e poco applicabile ad alcuni settori come quello della piccola e media industria o quello degli artigiani.

Va anche aggiunto che il D.Lgs. 626/1994 è caratterizzato da un apparato sanzionatorio molto forte e presenta pochi incentivi alla sua applicazione.

A questo Decreto sono conseguite comunque alcune positività, quali la diffusione dei servizi sanitari aziendali, dei servizi sanitari di prevenzione, il fatto che il medico è ormai presente in tutte le situazioni, che ci si è attrezzati per l'emergenza attraverso l'applicazione ad esempio delle norme antincendio e quindi creando le squadre antincendio.

D'altra parte anche le "ombre" legate all'emanazione di tale Decreto meritano di essere analizzate. Molto spesso gli adempimenti di cui sopra vengono espletati mediante cartelli di ditte esterne poco verificate nella loro qualità e nella loro preparazione; a volte poi il personale è stato scelto in maniera casuale e non adeguatamente formato e preparato e la manutenzione e la gestione non sono state controllate nel tempo.

Inoltre questo testo normativo è stato investito progressivamente di una funzione di surroga che mal si adatta allo spirito di tale Decreto, il quale deve servire alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e non può diventare una norma cui ricondurre tutte le possibili disfunzioni sanitarie che in una struttura si verificano.

Gli interventi da compiere in futuro consistono anzitutto nel conservare e mantenere il prezioso patrimonio accumulato in questi anni proprio con gli Istituti che operano nel campo della salute e sicurezza sul lavoro.

ISPESL in particolare è un Istituto prezioso, la cui esperienza non si può ricostruire da un momento all'altro mentre si può frantumare in un colpo solo.

Occorre certamente dedicarsi alle piccole e medie imprese ed alle imprese artigiane, anche attraverso maggiori incentivi alla prevenzione, perché anche queste imprese devono maturare un'esperienza in fatto di prevenzione anche quando sono condotte in proprio, magari nell'ambito della propria famiglia.

Occorre poi un forte rinnovo di materiali industriali e tale problema esula sia dal mondo del lavoro sia da quello della sanità.

Occorre inoltre che coloro che fanno valutazioni dal punto di vista epidemiologico siano qualificati e formati ad affrontare tale argomento anche sotto il profilo dell'interpretazione delle statistiche.



È poi necessario che alcuni rischi siano regolati a livello normativo in maniera molto più chiara ed esplicita rispetto alle ambiguità riscontrabili attualmente; ad esempio nell'ambito del rischio chimico si può riscontrare la mancanza di indici precisi che definiscano i vari livelli di rischio (moderato e non).

Bisogna far sì che emerga il sommerso del lavoro per dedicarsi veramente a tutti i rischi possibili ed occorre prestare attenzione ad alcune problematiche che sono pur sempre rilevanti nell'ambito della sicurezza del lavoro.

Oltre al problema del mobbing, su cui si è soffermato l'On. Sacconi, vi è altresì il problema del burn out, spesso disatteso nella contrattazione e mescolato con altri aspetti.

Vi sono situazioni di lavoro in cui in vent'anni si 'brucia' il carico di lavoro che invece deve essere svolto in altri ambienti in 40-45 anni di lavoro.

I finanziamenti destinati alla ricerca nel settore della salute e sicurezza sul lavoro sono insufficienti e vanno incrementati. Tali interventi vanno rivisti con un federalismo che è stato votato e che ha cambiato determinati ruoli; in tale contesto il ruolo delle Regioni deve essere definito con chiarezza senza rinunciare però al compito programmatico a livello di indirizzi generali che è prerogativa dello Stato e soprattutto a quello della sorveglianza perché è fondamentale che l'applicazione del sistema prevenzionistico venga controllata.

Occorre avere il coraggio di estendere queste norme a tutto il settore pubblico perché, se si facesse un'analisi seria della situazione attuale di questo settore con lo stesso criterio che si è usato nell'industria privata, moltissime strutture andrebbero chiuse o rinnovate.

Occorre quindi molta saggezza per apprezzare la maturazione culturale che è avvenuta e pensare a questi provvedimenti più dal punto di vista della sostanza che della forma. La sicurezza del lavoro non va considerata come una missione imposta bensì come una missione profondamente condivisa e quindi non va intesa come una disciplina punitiva ma come una garanzia di sviluppo civile e sociale.

## 12.

### *L'intervento del Presidente INAIL*

*Dott. Vincenzo Mungari*

Sarebbe un gravissimo errore ritenere che per noi la prevenzione sia un problema che si pone al di là di quelle che sono le funzioni istituzionali dell'Istituto; essa non è qualcosa che ci viene imposto dalla nostra funzione, ma rientra proprio nel cuore della mission dell'Istituto.

Tale prerogativa è nata e si è sviluppata, acquisendo man mano dignità evolutiva con un dinamismo non delimitabile nel tempo, per effetto del D.Lgs. n. 38 del 2000 che ha previsto e quindi fatto nascere, sul ceppo delle funzioni assicurative che l'INAIL esercita in via monopolistica (trattandosi di un Ente Pubblico non economico), l'assicurazione contro i rischi del lavoro e delle malattie professionali.

Il Decreto citato ha fatto sorgere in modo coerente queste funzioni che si possono riassumere con le espressioni 'presa in carico del lavoratore' o 'tutela globale del lavoratore'. Tale tutela comprende da un lato la prevenzione e dall'altro la sicurezza al pagamento delle prestazioni indennitarie - indennizzi o rendite a secondo della gravità del danno -, fino a giungere ai cicli curativi riabilitativi ed al reinserimento nel contesto socio-economico cui il lavoratore appartiene.

È quindi una sequenza procedimentale unita da nessi funzionali strettissimi che costituiscono naturalmente un'unicum di cui la prevenzione è l'elemento base.

Diverso è il caso delle assicurazioni private, rispetto alle quali la prevenzione attiene ad una fase esecutiva del singolo contratto di assicurazione, imponendo all'assicurato di porre in essere un comportamento che sia idoneo quanto meno ad evitare il danno o comunque a ridurre le conseguenze dannose; quindi è un fatto che riguarda l'assicurato potenziale danneggiato.

Nel nostro caso invece la prevenzione è un obbligo che incombe sul Datore di Lavoro, un obbligo preventivo in quanto elemento co-essenziale della prestazione di lavoro, concepibile oggi nel sistema di tutela dei diritti sociali solo facendo riferimento alla nostra Costituzione Repubblicana.

La prevenzione come elemento di esonero, di dispensa dell'attività lavorativa dall'esposizione ad eventuali rischi, è divenuta ormai un diritto sociale in quanto rientrante nelle aspettative che il lavoratore deve avere.

L'assicurazione prestata dall'INAIL non serve soltanto per i prestatori di lavoro, ma vale anche nei confronti dei Datori di Lavoro, in quanto li esonera da responsabilità per quelli che sono gli infortuni e le malattie professionali in cui possono incorrere nell'espletamento delle loro attività lavorative. Tuttavia ciò non avviene nel momento in cui l'infortunio è dovuto a fatti penalmente rilevanti, sia che siano attribuibili al Datore di Lavoro in quanto titolare del potere direttivo, sia che siano attribuibili ai suoi dipendenti chiunque siano, dal momento che non è più necessario che tali dipendenti siano 'preposti'. La Corte Costituzionale ha affermato in merito che la necessità della ricorrenza di questo requisito soggettivo è assolutamente incostituzionale agli effetti della declaratoria e della responsabilità dei Datori di Lavoro nei confronti del dipendente che sia divenuto, in conseguenza del lavoro, infortunato o tecnopatico.

Quindi per noi la prevenzione ha un'efficacia veramente importante anche alla luce degli articoli 32 e 37 della Costituzione. Essi vanno considerati unitamente all'articolo 3 della Carta Costituzionale che riguarda l'obbligo di solidarietà che incombe su tutti e contiene una norma precettiva che pone in capo allo Stato l'obbligo di rimuovere tutte le situazioni che impediscono al cittadino, nell'esercizio della sua creatività individuale, di partecipare all'organizzazione economica, sociale e politica.

Per il Datore di Lavoro questo diventa un obbligo in quanto tende ad evitare al lavoratore dei danni ove questi danni si dovessero verificare.

La situazione è grave se si considera che ad oggi si contano quattro morti al giorno e questo è un dramma che assolutamente va affrontato con la necessaria energia e con tutti i mezzi e le misure che ci sono consentite.

Il problema del testo Unico sulla Sicurezza, che speriamo possa vedere la luce quanto prima e rispetto al quale il Sottosegretario Sacconi recentemente ci ha dato alcune indicazioni di fondo, riveste per noi una particolare importanza.

Il nostro Istituto ha posto in essere dei sostegni finanziari soprattutto nei confronti delle piccole e medie imprese, che sono quelle che purtroppo presentano condizioni di rischio di particolare rilievo.

Tali forme di sostegno finanziario sono finalizzate a consentire a tali imprese di porre in essere quegli aggiustamenti dei processi produttivi, quegli ammodernamenti di macchinari, di impianti e di attrezzature che nel loro insieme vanno a ricondurre l'organizzazione di lavoro a livelli adeguati di sicurezza.

Tale sostegno finanziario è quantificabile in 600 miliardi spesi in tre anni e si spera diventi una misura strutturale di soccorso alle imprese.

Il nostro Istituto sta poi portando avanti una serie di iniziative che adesso si stanno sistematizzando, quali il Protocollo di intesa che abbiamo stipulato recentemente con il Ministero della Pubblica Istruzione, un primo esperimento a livello nazionale che prevede il pagamento di sei miliardi a giovani studenti sia degli istituti tecnico-industriali sia universitari, compresi i laureati per progetti sulla sicurezza.

Tutto ciò parte dalla convinzione che la creazione della cultura della sicurezza debba soprattutto passare attraverso i giovani per arrivare un domani ai futuri cittadini e lavoratori.

In modo particolare noi incidiamo di fatto attraverso l'oscillazione del tasso medio di tariffa a seconda dell'applicazione più o meno coerente, più o meno piena, più o meno esaustiva delle norme di prevenzione nei processi lavorativi; noi prevediamo delle riduzioni abbastanza rilevanti e quindi possiamo, a seconda dell'attuazione di queste norme, arrivare fino ad un 35% di riduzione delle tariffe, cifra piuttosto consistente considerando che oggi il problema del costo del lavoro incide sul livello di competitività che il sistema dell'economia italiana presenta nei confronti anche dei nostri partner europei.

D'altra parte prevediamo altresì delle forme di penalizzazione laddove invece si presentano, come ricordava l'On. Antonio Tommasini, fenomeni di lavoro sommerso, di lavoro nero, che non soltanto crea problemi per il fisco e distorsioni in termini di lealtà della concorrenza, ma secondo noi costituisce un fatto di per sé moralmente censurabile.

### 13.

#### *L'intervento Dell'On. Carla Mazzuca Poggiolini*

Voglio solo darvi un brevissimo saluto, poi sarò felicissima di ascoltare anche perché credo che questo Seminario rivesta un'importanza veramente notevole in rapporto alle molte norme che esistono nel campo della prevenzione e della sicurezza sul lavoro, che appunto questo decreto del governo cerca di semplificare, di accorpate, di rendere più fruibili. Sono felice anche di potervi salutare come prima firmataria della legge 47/10 proprio relativa alle donne. Non che solo le donne abbiano incidenti sul lavoro, ma è in particolare sulle donne vittime di incidenti sul lavoro che ho avuto l'onore di firmare per prima la proposta di legge, seguita, anche qui in una visione del tutto "bi-partisan", con l'on. Dorina Bianchi: due rappresentanti delle due parti dello schieramento politico e due donne, perché essendo una cosa che riguarda il mondo femminile forse era semplificativo.

Sostengo che questo è importante non per fare uno spot, ma perché mi auguro che venga dato grande rilievo a quel punto della delega del governo che indica, tra i vari criteri relativi al riordino, proprio i rapporti fra datore di lavoro e lavoratori e anche fra lavoratori. Vi sono a questo proposito due questioni che vorrei mettere in evidenza. La prima concerne il mobbing ed il disagio sul lavoro, problematiche emergenti fortissime, che potrebbero essere quasi equiparate a veri e propri incidenti, a vere e proprie lesioni; in questo caso si tratta prevalentemente di lesioni psicologiche, che spesso portano a un'estraniazione totale, a volte addirittura al suicidio, ma comunque verso un'estraniazione totale non soltanto nel mondo del lavoro ma anche della famiglia. Il mobbing è fortemente lesivo della dignità e della psiche del lavoratore; è come se gli si tagliassero mani e gambe insieme e poi si pretendesse che, una volta cambiato il posto di lavoro, magari reinserendolo meglio, riprendesse a lavorare e produrre come prima. Non è vero! Probabilmente i suoi rapporti familiari si saranno rovinati, probabilmente avrà talmente perso la stima di se che non riuscirà più neanche a lavorare e a dare qualcosa alla sua azienda, cosa che vorrebbe moltissimo.

L'altra questione è proprio "come aiutare"; nell'ultimo criterio contenuto nella legge delega si dice che le azioni di tutela e di sostegno non devono essere a carico del lavoratore. Infatti sempre in questa proposta di legge, frutto di uno studio svolto dall'AMIL, è previsto che siano l'Azienda, l'Ente, il datore di lavoro in senso lato a offrire strutture di sostegno psicologico e di accompagnamento in rapporto tanto alle persone che hanno avuto incidenti sul lavoro, che hanno avuto delle lesioni fisiche o funzionali che gli hanno diminuito la loro capacità lavorativa quanto a quelli che hanno avuto lesioni a carattere psicologico. Si tratta quindi un sostegno per il reinserimento; ho fatto recentemente un convegno su donne che lavoravano molto bene e che poi non hanno potuto svolgere il loro lavoro perché hanno contratto delle malattie, delle lesioni causate dal lavoro, e hanno avuto delle difficoltà di reinserimento e avrebbero avuto bisogno di un sostegno che, qualora ci fosse stato, probabilmente le avrebbe aiutate.

Concludo dicendo che ascolterò con molta attenzione per un'oretta i vostri lavori. Mi scuso se ho dedicato gran parte del tempo concessomi a un argomento specifico, ma l'ho fatto non "pro domo mea" ma a favore delle donne. Ho voluto sfruttare questa possibilità offertami dal COPIT per sottolineare qualcosa che sono sicura troverà spazio e campo anche nella normativa che il governo vorrà produrre e riordinare in rapporto appunto alla delega di cui oggi stiamo parlando. Grazie.

## **14.**

### ***L'intervento di Pietrantonio Ricci - Presidente dell'I.M.S.***

L'Istituto Italiano di Medicina Sociale è un Ente di ricerca con caratteristiche peculiari: infatti i progetti di studio che vengono realizzati sono focalizzati su temi ed hanno obiettivi che vengono indicati dal Ministero del Welfare. Ovviamente alcuni di questi temi abbracciano l'area della salute e della sicurezza sul lavoro come formazione, informazione e studi sulle nuove forme di lavoro, in particolare sui lavori atipici, ricerca iniziata quando il prof. Biagi era ancora consulente del nostro Istituto.

Appunto perché facevamo ricerca in questo settore, non possiamo che appoggiare la proposta dell'on. Sacconi e del prof. Moccaldi di un coordinamento di tutti gli Istituti che si occupano della materia, perché venga salvaguardata ed utilizzata al meglio la loro specificità.

Ritornando all'emanando Testo Unico, bisogna ribadire che, mentre una semplificazione delle norme è benvenuta, non potrà essere accettata una sua trasformazione in attenuazione delle norme di tutela, che sarebbe invece improponibile.

Il semplice adempimento delle indicazioni burocratiche della norme, tuttavia, non porterà ad una efficace prevenzione, è quindi da sostenere la proposta di una programmazione della prevenzione al posto di lavoro per obiettivi.

Altro problema: la formazione dei medici specialisti.

Anche se non posso che plaudire all'allargamento della figura del "medico competente" agli igienisti ed ai medici legali, non vi è dubbio che si dovrà individuare anche per loro un percorso, un "curriculum studiorum" che preveda un tronco comune di formazione con i medici del lavoro, così da garantire adeguate capacità professionali per esercitare la funzione di tutela della salute dei lavoratori.

Il DLgs 626/94, dopo 10 anni di applicazione ha fornito un bilancio positivo: si è sicuramente diffusa una cultura di prevenzione e da questo risultato si dovrà partire in quanto si sono nel frattempo palesati nuovi problemi, come la parcellizzazione dei cicli produttivi, norme finalizzate per obiettivi (anche per la pubblica amministrazione), nuove forme di lavoro.

Anche un sistema tripartito (parti sociali e istituzioni) può essere perseguito, a partire dalla composizione della Commissione Consultiva Permanente Regionale, ma anche negli Istituti come ISPESL e INAIL.

Da ricordare che le nuove forme di lavoro vedranno coinvolte sempre più le donne, cosa di cui bisogna tenere conto quando ci si propone di perseguire obiettivi di salute al lavoro.

Infine il sistema sanzionatorio deve vedere nello strumento della prescrizione il suo cardine, come ben dimostrato dal buon esito della applicazione della 758.

## 15.

### *L'intervento di Antonella Covatta - Rappresentante C.I.A.*

Io sono responsabile dell'ufficio sicurezza della confederazione italiana agricoltori e mi occupo di sicurezza alimentare e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ambito delle aziende dei nostri associati. Per quello che riguarda il secondo aspetto, cioè la sicurezza nei luoghi di lavoro, questa mattina si è detto più volte che lo spirito del 626 è stato e vuole continuare ad essere quello di fare prevenzione. Affermato questo principio di base, come rappresentante di un'organizzazione agricola devo dire che in questi 10 anni di applicazione abbiamo incontrato qualche problema, soprattutto per le piccole aziende. Diciamo che l'aspetto prevalente è stato quello sanzionatorio. Tanti controllori si limitano a controllare la documentazione cartacea, senza curarsi dei reali problemi presenti in azienda. Credo che il nuovo testo unico dovrebbe innanzitutto puntare alla diversificazione grandi e piccole imprese, perché la piccola azienda non ha le stesse risorse economiche della grossa azienda né lo stesso numero di dipendenti.

Va anche diversificata la tipologia delle aziende, perché i rischi presenti in un'azienda agricola sono diversi da quelli presenti in un'azienda artigiana o in un'azienda industriale. La tipicità del lavoro agricolo è molto particolare, non è confinata in una stanza e non ha un ciclo lavorativo di 8 ore. In un'azienda agricola l'orario di lavoro è flessibile, varia a seconda del ciclo colturale, a seconda della stagione, si svolge in luoghi assai diversi tra loro (in campo aperto, in serra ...). Fare una quantificazione specifica del rischio non è semplice.

Un'altra normativa che ci ha dato molti problemi e continua a darli è il D. L.vo 277, perché quantificare il rischio rumore non è una cosa tanto semplice in agricoltura. Chi conosce un po' il comparto agricolo sa benissimo che fare una rilevazione della rumorosità di una macchina non a pieno regime, in una lavorazione media su un terreno pianeggiante dà un valore, mentre in una lavorazione su un terreno in pendenza, o accidentato e pietroso ne dà un altro. Se l'organo di vigilanza trova un'indagine fonometrica magari fatta in una condizione di lavoro più "tranquilla" scatta la sanzione.

Se continuiamo a fare un discorso esclusivamente sanzionatorio non aiutiamo a crescere nessuno, perché le aziende, il datore di lavoro piccolo o grande che sia va aiutato anche a crescere da un punto di vista culturale. La formazione va fatta a tutti i livelli, ma in un modo che rispetti la specifica realtà produttiva.

Vale ancora l'esempio della piccola azienda, in cui possiamo trovare il datore di lavoro e due dipendenti, ... tre persone in tutto.

Se ognuno di questi tre deve seguire un corso, chi lavora nell'azienda?

I Corsi di aggiornamento vanno benissimo, però vanno calibrati sulle specifiche realtà lavorative.

Nel comparto agricolo abbiamo un altro grossissimo problema che in 10 anni non si è mai risolto: il lavoro stagionale. Quando vengono assunti i lavoratori stagionali per una raccolta, garantire tutti gli adempimenti burocratici che prevede il 626 non è una cosa semplice, soprattutto per quanto riguarda la formazione e la sorveglianza sanitaria.

Se devo assumere una persona è chiaro che la devo formare a fare questo lavoro; ma se la assumo per due mesi e ho la necessità di fare il raccolto tra una settimana, i tempi della formazione non sono compatibili con questa scadenza. Da contatti tra diversi colleghi di diverse realtà lavorativa si era fatta spazio l'ipotesi di un libretto formativo che seguisse il lavoratore nell'arco della sua vita lavorativa. Questa ipotesi potrebbe essere sposata non soltanto per i lavoratori stagionali, ma per tutti i lavoratori. Lo stesso discorso può essere fatto per la sorveglianza sanitaria, che è importantissima perché il datore di lavoro che assume un lavoratore non può sapere se questa persona è in condizioni fisiche per svolgere quell'attività lavorativa.

Per le aziende che hanno già il medico competente, non c'è problema: si effettua la visita per l'idoneità alle mansioni e il lavoratore, se idoneo, viene assunto. Se non è idoneo a una certa mansione non può svolgerla. Il problema sorge quando non c'è la figura del medico competente. Prima si diceva, mi pare l'abbia detto l'on. Sacconi, che si sta considerando l'ipotesi di estendere l'ambito delle aziende in cui il datore di lavoro può assumere in proprio il ruolo di responsabile della sicurezza. In questi casi è necessario un chiarimento a proposito dell'obbligo della sorveglianza sanitaria e della nomina del medico competente.

Penso che si potrebbe ragionare sull'istituzione di un libretto sanitario che segua il lavoratore agricolo stagionale nell'arco della sua vita. L'onere sarebbe sempre a carico del datore di lavoro, che dovrebbe però avvalersi dei servizi di medicina del lavoro delle ASL, pagando una cifra forfettaria annuale per questo servizio. Potrebbe essere un'idea per risolvere un problema annoso, quello delle aziende che assumono solo lavoratori stagionali e non assumono più nessuno nell'arco dell'anno. Certo se poi viene ampliata la normativa sulla sicurezza anche alle aziende a conduzioni familiari o alle aziende in proprio ovviamente questo discorso non ha più motivo di essere perché verrà estesa la sorveglianza sanitaria a tutti.

Un'altra riflessione: l'on. Sacconi ha detto che ci saranno degli incontri con le organizzazioni professionali e con i rappresentanti dei lavoratori. Io spero che sia veramente così, e che questa volta riusciamo a tirare fuori un decreto che non sia solo una norma scritta su carta, inapplicabile nei fatti, ma che costituisca una normativa organica di facile lettura da parte di tutti, che non appesantisca ulteriormente le aziende, cui oggi sono richiesti molti adempimenti burocratici che alla fine si risolvono col cosiddetto "timbro", ovvero con una verifica puramente formale.

Credo che viceversa quello che bisogna fare per dare una svolta anche culturale a questo paese è lavorare seriamente per la prevenzione. Fare prevenzione significa fare cultura, fare cultura significa fare informazione e l'informazione e la formazione dovremmo iniziare a farla anche a scuola; è inutile che iniziamo a parlare di sicurezza quando siamo adulti, mentre i nostri figli che vanno a scuola non sanno neanche cosa sia.

Un'ultima cosa: la pubblica amministrazione dovrebbe iniziare a guardarsi dentro casa sua su quello che è l'attuazione della 626, e qui mi fermo e vi ringrazio.

## 16.

### *Scheda sulla collaborazione Ciip - Copit nell'ambito della Prevenzione*



La C.I.I.P. (Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione) è un'associazione nata nel 1990 per volontà di alcune tra le più rappresentative Associazioni professionali e scientifiche che operano nei settori della medicina del lavoro, dell'igiene industriale, della prevenzione ambientale, della sicurezza del prodotto e dell'ergonomia. La C.I.I.P. si pone oggi come uno strumento per l'integrazione delle conoscenze e l'armonizzazione delle risposte alle problematiche della prevenzione e della sicurezza dei lavoratori.

La C.I.I.P. rappresenta circa 15.000 operatori ed esperti del settore; possiede tutte le migliori competenze ed esperienze da mettere a disposizione dei professionisti associati, di tutti i lavoratori, nonché dei consumatori, del mondo delle imprese e delle istituzioni.

Per rispondere più efficacemente alle diverse esigenze e ai continui mutamenti del mondo della prevenzione, la Consulta si è dotata di una struttura interna suddivisa per competenze. Sono previsti un Presidente, un Ufficio di Presidenza e una serie di gruppi di lavoro con mansioni molto specifiche (per le relazioni istituzionali, per le relazioni pubbliche, per la normativa, per la formazione e per i profili professionali, per i rapporti con le parti sociali, per la comunicazione). Il comitato per le relazioni istituzionali ha il delicato ed importante compito di interagire con il mondo istituzionale. A tale scopo si è dotato di un manifesto con alcuni punti programmatici che costituiscono la piattaforma comune per rispondere alle esigenze di tutte le associazioni rappresentate.

Gli elementi di principio del programma di azione verso le istituzioni sono:

- Diventare interlocutori stabili delle istituzioni centrali e locali durante le attività legislative e di governo sul tema della prevenzione
- Definire i profili delle professioni coinvolte nella prevenzione, qualificare i professionisti e certificarne le competenze
- Promuovere la formazione dei professionisti della prevenzione
- Promuovere la semplificazione delle norme e la sburocratizzazione delle procedure
- Potenziare l'azione degli organi di vigilanza e dotarla di risorse economiche e culturali adeguate
- Sostenere l'adozione di norme premiali da parte dell'Inail
- Sostenere ed incentivare le piccole e medie imprese che adottano sistemi efficaci di prevenzione
- Adattare alle esigenze del contesto il meccanismo delle responsabilità delle imprese
- Promuovere l'adozione dei sistemi di gestione e l'integrazione nella prevenzione dei criteri di qualità
- Investire nella ricerca e nelle nuove tecnologie

Il comitato per la Formazione, ha attivato un progetto ad hoc "Scuola". Il gruppo di lavoro dedicato è formato in modo paritetico da professionisti della prevenzione e da autorevoli esponenti del mondo della scuola. Ha realizzato due iniziative nel 2003, una a Milano in gennaio ed una a Napoli nel novembre, nel corso delle quali è stato discusso e presentato un documento programmatico condiviso; è in programma per il 2005 una iniziativa a carattere nazionale che si svolgerà a Milano, sempre in collaborazione con il mondo della scuola a tutti i livelli, per la presentazione di proposte in ordine alla introduzione nelle scuole di ogni ordine e grado della cultura della prevenzione.

Il comitato Profili Professionali ha già messo a punto, e fatto pervenire nelle sedi istituzionali nazionali, il bagaglio di competenze ed i percorsi formativi per conseguirle di sei figure professionali operanti nell'area della prevenzione, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ed altre saranno sottoposte a studio nel prossimo futuro.

Il comitato per la Normativa ha formulato osservazioni e proposte al legislatore in ordine ai più importanti e recenti disegni di legge riguardanti la salute e sicurezza, collaborando anche in seno a commissioni di studio ISPESL, regionali, del Comitato Tecnico di Coordinamento delle Regioni ecc.



Progetto INDACO - CIIP ha realizzato un sito web "ospedalesicuro.org" ed un kit per formatori alla sicurezza, entrambi rivolti ai pazienti, agli utenti a qualunque titolo ed agli operatori delle strutture ospedaliere pubbliche e private finanziato con i fondi messi a disposizione da alcuni parenti delle vittime del rogo nella camera iperbarica dell'Istituto Galeazzi, al quale ha aderito INAIL con un contributo scientifico e finanziario. Obiettivo del progetto INDACO è mettere a disposizione della più ampia utenza tutte le informazioni scientifiche, organizzative e legislativo-normative al fine di contribuire alla riduzione dei rischi ed incidenti in ambiente ospedaliero.

#### Le Associazioni che compongono la CIIP

AIAS	- Associazione Italiana tra Addetti alla Sicurezza	<a href="http://www.aias-sicurezza.it">www.aias-sicurezza.it</a>
AICA	- Associazione Italiana Consulenti Ambientali	<a href="http://www.aica-ambiente.it">www.aica-ambiente.it</a>
AICARR	- Ass. It. Condizionamento dell'Aria Riscaldamento e Refrigerazione	<a href="http://www.aicarr.it">www.aicarr.it</a>
AIDII	- Associazione Italiana degli Igienisti Industriali	<a href="http://www.aidii.it">www.aidii.it</a>
AIE	- Associazione Italiana di Epidemiologia	<a href="http://www.epidemiologia.it">www.epidemiologia.it</a>
AIP&P	- Associazione Italiana per la Prevenzione e la Protezione	<a href="http://www.626-aipp.com">www.626-aipp.com</a>
AIRM	- Associazione Italiana Radioprotezione Medica	<a href="http://www.airm.it">www.airm.it</a>
AIRP	- Associazione Italiana di Protezione contro le Radiazioni	<a href="http://www.airp-asso.it">www.airp-asso.it</a>
AITeP	- Associaz.Ital.Tecnici Prevenzione nell'Ambiente e Luoghi di Lavoro	
AMBLAV	- Associazione Ambiente e Lavoro	<a href="http://www.amblav.it">www.amblav.it</a>
ANMA	- Associazione Nazionale Medici di Azienda e Competenti	<a href="http://www.anma.it">www.anma.it</a>
ANMeLP	- Ass. Naz. Medici del Lavoro Pubblici	<a href="http://www.anmelp.org">www.anmelp.org</a>
ANPEQ	- Ass. Naz. Professionale tra Esperti Qualificati in radioprotezione	<a href="http://www.anpeq.it">www.anpeq.it</a>
SIE	- Società Italiana di Ergonomia	<a href="http://www.societadiergonomia.it">www.societadiergonomia.it</a>
Si.Tox	- Società Italiana di Tossicologia	<a href="http://www.sitox.org">www.sitox.org</a>
SNOP	- Società Nazionale degli Operatori della Prevenzione	<a href="http://www.snop.it">www.snop.it</a>

#### Organizzazione

Presidente:

prof. ing. Giuseppe Nano

Ufficio di Presidenza:

prof. Vito Foà, past-president; dott. Emilio Volturo, Rino Pavanello, vice-presidenti;  
prof. Luisa Biazzì, segretario nazionale; ing. Enrico Cigada, tesoriere

Sede di Milano:

Via S. Barnaba, 8 - 20122 Milano  
tel. 02 - 503 20160 fax 02 - 503 20111  
email: [consulta.prevenzione@unimi.it](mailto:consulta.prevenzione@unimi.it)

#### Ufficio di Rappresentanza di Roma:

Ing. Michele Casciani - via della Maglianella, 65/T - 00166 Roma  
Tel. 06 669911 fax 06 -66991330  
e-mail: [ciiproma@igeam.it](mailto:ciiproma@igeam.it)



**COMITATO DI PARLAMENTARI PER LA INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE  
(istituto scientifico speciale DM 62371996)**

Il COPIT è stato fondato nel 1989 dagli on.li Mario Tassone, Aldo D'Alessio, Guido Alberini, Giuseppe Zamberletti, Angelo Sanza, Vittorio Parola, Francesco Aloisio.

La sede centrale è in Roma - Circonvallazione Appia, 113 - tel. 06 7851934 - fax 06 7850972  
e-mail: [copit-onlus@mcclink.it](mailto:copit-onlus@mcclink.it) - Sito Web: [www.copit.org](http://www.copit.org)

Si tratta di una Associazione privata, formata con Parlamentari in carica, ex Parlamentari, Dirigenti e Cittadini, provenienti in prevalenza dalla Comunità scientifica, dalla Pubblica amministrazione, dall'Area della industria e delle PMI.

È una organizzazione "bipartisan", essendo in essa presenti le diverse componenti del mondo parlamentare e politico. Oltre che dalle norme statutarie, lo si deduce dalla caratterizzazione dei Fondatori (appartenenti ai vecchi Partiti DC, PCI, PSI, PRI, PSDI) e dalla attuale composizione della Presidenza, nella quale sono schierati il Presidente (UDS Vice Ministro), il Segretario generale (DS), 19 vice presidenti, tutti Parlamentari (tra essi figurano i diversi gruppi parlamentari: AN, UDEUR, Margherita, Forza Italia, Lega, DS - Ulivo).

Il COPIT, oltre ad essere "bipartisan" e senza fini di lucro, si regge esclusivamente sull'apporto volontario dei soci che sono parecchie centinaia e che, tramite la Segreteria generale, hanno in mano le attività esecutive di direzione esplicitate nei 7 gruppi di Parlamentari e di Esperti nei quali il COPIT stesso si articola.

La missione della Associazione è essenzialmente quella di agevolare i rapporti di comunicazione e di studio tra le Istituzioni della Società Civile e le Commissioni Parlamentari, allo scopo di contribuire al miglioramento dell'attività legislativa e di favorire l'esercizio del sindacato ispettivo, in particolare sulle materie di valore strategico quali la Ricerca Scientifica, l'Ambiente e la Protezione Civile, la Sicurezza e la Difesa, i Trasporti Multimodali, la Salute e la Sanità, il Turismo Sostenibile e la Valorizzazione dei Beni Culturali ed Ambientali.

La chiave di volta della struttura è costituita dalla rete delle **Intese di Collaborazione** che vengono rinnovate di anno in anno con **Università; Enti Economici, Scientifici, Statali; Industrie e PMI; Regioni, Province ed Enti Locali.**

Le intese rendono possibile un flusso costante di Informazioni e di comunicazioni dal Parlamento al Paese e viceversa e favoriscono il dialogo tra i membri del Parlamento e gli Esponenti della Società civile.

**ATTRAVERSO QUESTO METODO È STATO POSSIBILE OTTENERE RISULTATI IMPORTANTI, SUL PIANO POLITICO, ISTITUZIONALE E PROGRAMMATICO, COME ATTESTANO LE ESPERIENZE COMPIUTE IN DIVERSI SETTORI TRA I QUALI FIGURANO LE ATTIVITÀ SPAZIALI E LA RICERCA SCIENTIFICA.**

**Publicazione realizzata attraverso una collaborazione  
Copit—Clip, con il contributo tecnico editoriale di  
AIDII e Igeam**



*In collaborazione con*



# I Quaderni del Medico Competente

PERIODICO DI SCIENZE MEDICHE E PROFESSIONI SANITARIE  
DEL MEDICO COMPETENTE JOURNAL

MONOGRAFIA 1/2004



## DALLO SCOLARO AL CITTADINO

LA CULTURA DELLA PREVENZIONE  
NEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

ATTI DEL CONVEGNO CIIP  
NAPOLI - 3 NOVEMBRE 2003



**CIIP**

Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione



# **DALLO SCOLARO AL CITTADINO**

**LA CULTURA DELLA PREVENZIONE  
NEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE**

*ATTI DEL CONVEGNO CIIP  
NAPOLI - 3 NOVEMBRE 2003*

A cura di:  
Annie Alemanni



<b>INDICE</b>	<b>pag.</b>
<b>PRESENTAZIONE</b>	<b>1</b>
<b>Vito Foà</b> Past – president CIIP e Coordinatore del Gruppo “Scuola” CIIP	
<b>INTERVENTI ISTITUZIONALI</b>	
<b>Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia</b> Giuseppe Scuteri	<b>2</b>
<b>Ufficio Scolastico Regionale per la Campania</b> Renata Amoroso – UCSIS	<b>3</b>
<b>GUIDA ALLA LETTURA DEI MATERIALI</b>	
<b>Maria Rosa Del Buono</b> Psicologa / formatrice – gruppo “Scuola” CIIP CIDI- Milano	<b>5</b>
<b>IL CONTRIBUTO DELLE CONOSCENZE E DEGLI “ESPERTI” PER LA GESTIONE DI PERCORSI DI PREVENZIONE.</b>	
<b>Le neuroscienze e il paradigma biopsicosociologico</b> Quintino Bardoscia Medico del Lavoro – gruppo “Scuola” CIIP	<b>8</b>
<b>Il ruolo dei professionisti della prevenzione</b> Gilberto Boschioli Medico del lavoro – gruppo “Scuola” CIIP	<b>17</b>
<b>LA PROPOSTA STRATEGICA DELLA CIIP</b>	
<b>Cultura della prevenzione e della sicurezza nel sistema di istruzione e di formazione</b> Fiorella Sanvito Docente Esperta Sicurezza Qualità Scuola	<b>22</b>



## **L'APPROFONDIMENTO NEI GRUPPI**

<b>La necessità di una rete interistituzionale</b>	32
E. Volturo Medico del lavoro – gruppo “Scuola” CIIP	
<b>La valorizzazione della professionalità docente</b>	36
<b>Formazione dei formatori</b>	
Clara Magistrelli Dirigente scolastico – gruppo “Scuola” CIIP	
	38
<b>La valorizzazione e l’implementazione delle best practices : esempi di trasversalità didattica e indicazioni per l’uso.</b>	
Maria Rosa Del Buono Psicologa / formatrice – gruppo “Scuola” CIIP Paola Ricci Docente Scuola Media	

## **ESPERIENZE SIGNIFICATIVE**

<b>Educazione alla sicurezza in età scolare</b>	42
Domenico Pompei Direttore Servizio di Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro (SPSAL) L’Aquila	
<b>Progetto “626 Prevenzione Scuola Lavoro”</b>	47
Carlo Veronesi Direttore Servizio Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro (SPSAL) Reggio Emilia	
<b>Sussidi didattici per la cultura della salute e sicurezza nella scuola elementare</b>	61
Giuliana Roseo Responsabile Unità Funzionale Formazione – Dipartimento Documentazione, Informazione e Formazione - ISPESL Emanuela Giuli Ricercatore presso il Dipartimento Documentazione, Informazione e Formazione - Unità Funzionale Formazione – ISPESL	

<b>Rete delle agenzie per la promozione della cultura della sicurezza sul lavoro tra i giovani, della provincia di Treviso</b> Lidia Bellina Servizio Prevenzione Igiene Sicurezza nei Luoghi di Lavoro (SPISAL) Treviso	68
<b>Sicuropoli:</b> <b>La città della sicurezza a misura di bambino</b> Carmine Esposito, Roberta Menga, Tina Scala INAIL Direzione Regionale Lombardia	72
<b>Sicurezza in cattedra</b> <b>Percorso di formazione per studenti di istituti ad indirizzo tecnico-professionale</b> Sauro Garzi ITI – IPIA Firenze	77



## PRESENTAZIONE

Vito Foà

Past – president CIIP e Coordinatore gruppo “Scuola” CIIP

La necessita' che nella scuola venga impartita una formazione mirata al rispetto di se', degli altri e dell'ambiente, e' sempre piu' sentita, come appare anche dai frequenti interventi veicolati dai media nazionali e locali.

Le modalita' di azioni efficienti ed efficaci in grado di incidere in termini di acquisizione di una cultura della prevenzione e della sicurezza, sono tuttavia ben lontane dall'essere individuate.

Una delle possibili ragioni di questa difficolta' di approccio alla questione e di sviluppo di schemi di apprendimento, deve essere ritrovata innanzitutto nel fatto che l'attenzione della dirigenza scolastica si e' polarizzata in questi ultimi anni quasi esclusivamente sui temi della sicurezza in ambiente scolastico, vista come realizzazione di dettati legislativi, in un contesto peraltro che non aveva mai affrontato sin'ora questi temi in modo sistemico.

Ma se anche ci si volesse limitare a raggiungere questo scopo, e' sempre necessario ancorarsi ad un metodo costituito da regole che devono essere seguite, come richiesto dal dettato cartesiano.

E queste regole non possono che essere suggerite da competenze differenti e diversificate che, insieme all'esperienza formativo-didattica propria della pedagogia e dell'attivita' del mondo della scuola, possono venire a creare un virtuoso connubio tra scienze della vita e scienze della formazione.

E cosi', su sollecitazione della Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione, costituita dalle maggiori associazioni scientifiche e tecnico-professionali operanti nel campo della tutela della salute negli ambienti di vita e di lavoro, si e' dato vita ad un Gruppo di Lavoro specifico che ha saputo interagire con numerosi docenti gia' impegnati nell'affrontare questo momento culturale e che insieme hanno realizzato almeno due iniziative di confronto: la prima di lancio dell'ipotesi all'inizio del 2003 e la seconda nel novembre 2003 a Napoli, di verifica dei nodi problematici e di realizzazione di quella ipotesi.

Qui vengono presentati i risultati di questi 18 mesi di lavoro affinché vengano resi noti e discussi il piu' ampiamente possibile.

L'obiettivo e' ora quello di finalizzare con una proposta metodologica il tema e discuterla in un convegno pubblico che si vuole tenere a Milano nel 2005.

## INTERVENTI ISTITUZIONALI

**Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia**  
Giuseppe Scuteri

Intervengo in rappresentanza dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, portando innanzi tutto il saluto del Direttore Prof. Mario Dutto ed esprimendo il suo vivo interessamento ed apprezzamento per le tematiche del Seminario. Ringrazio poi il Presidente della CIIP per avermi dato l'occasione di testimoniare in questo importante convegno la mia personale testimonianza, ricordando come il percorso che ha portato al dibattito dei temi oggi in discussione, ha avuto avvio proprio a Milano, nel gennaio 2003, quando in ambito CIIP, un gruppo di esperti nel settore della prevenzione e sicurezza e d'esponenti del settore istruzione - formazione hanno formulato una proposta di lavoro sulla base delle osservazioni emerse nel seminario tematico *La cultura della prevenzione e il mondo della scuola: "Idee che frullano"*.

Ritengo doveroso ricordare ancora come tra i partecipanti al seminario di Milano, figuravano oltre al sottoscritto, parecchi dei relatori presenti oggi a Napoli, per dare il loro contributo per sviluppare e diffondere la cultura della prevenzione, La conduzione dei gruppi di lavoro previsti per la sessione pomeridiana del Seminario sono state infatti affidate al Dirigente Scolastico Clara Magistrelli e alla Prof. Maria Rosa Del Buono rappresentanti il MIUR nell'ambito della Consulta CIIP.

Ritengo pertanto che vada sostenuto l'impegno a proseguire sulla strada intrapresa tendente all'individuazione di un percorso formativo che nell'ambito del sistema di istruzione - formazione favorisca la crescita e la valorizzazione della cultura della prevenzione.

Auguro pertanto a tutti buon lavoro ribadendo nuovamente la volontà della Direzione MIUR per la Regione Lombardia, a seguire con attenzione il dibattito in atto sulle tematiche oggi oggetto di dibattito e a sostenere altre iniziative che verranno proposte.

## Ufficio Scolastico Regionale per la Campania

Renata Amoroso  
Consulente giuridico U.C.S.I.S.

Il 3 Novembre 2003 è stata indubbiamente una delle giornate più proficue per quanti, addetti al settore della Sicurezza nei luoghi di lavoro, hanno partecipato al Seminario della CIIP *'La cultura della prevenzione e della sicurezza nel sistema di istruzione e formazione'*, tenutosi presso l'Aula Magna della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università *'Federico II'* della nostra città di Napoli.

L'iniziativa ha riscontrato un diffuso apprezzamento tra i numerosi operatori della Scuola che hanno partecipato al Convegno e che hanno goduto della duplice occasione di conoscere le lodevoli iniziative della CIIP in materia di Sicurezza nei Luoghi di lavoro e di condividere quel processo continuo di apprendimento, finalizzato all'acquisizione di comportamenti consapevoli e responsabili, in armonia con gli irrinunciabili principi del rispetto di sé, degli altri e dell'ambiente.

E', oramai, chiaro a tutti che con il Decreto Legislativo 626 del 19 Settembre 1994, si dà piena attuazione a due dei maggiori valori che ogni società civile deve porre a proprio fondamento, quali la salute e la sicurezza dell'individuo e della collettività, soprattutto in quegli *'ambienti di vita'* dove ciascun soggetto è chiamato ad esprimere le proprie potenzialità umane, sociali e professionali per contribuire con il proprio apporto personale all'evoluzione economica e sociale del Paese.

Ma perché l'obiettivo assuma concretezza è necessario dare la giusta unitarietà strategica alle azioni e alle attività dirette a sviluppare, diffondere e praticare la cultura della prevenzione e della sicurezza nei luoghi di lavoro, presupposto indispensabile per assicurare a tali beni la dovuta tutela.

A seguito della riforma del M.P.I. e con la costituzione delle Direzioni Generali Regionali, l'attuale Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, dott. Alberto Bottino, particolarmente sensibile alle problematiche prospettategli dai Dirigenti Scolastici della regione circa l'applicazione delle normative sulla sicurezza negli edifici scolastici, ha dato immediate disposizioni affinché l'Ufficio per la Prevenzione e la Sicurezza (UPS), già operante per la sola provincia di Napoli, estendesse la sua azione di supporto e sostegno alle Istituzioni Scolastiche dell'intera regione Campania.

Tale incarico è stato affidato ai due componenti dell'ex U.P.S., la dott.ssa Renata Amoroso, esperta in diritto del lavoro, già Consulente giuridico per la Sicurezza del S.P.P.R. della Direzione Generale e ora del neo costituito Ufficio di Coordinamento per la Sicurezza nelle Istituzioni scolastiche (U.C.S.I.S.) ed il dr. Davide Varini, esperto in tecnologia meccanica e in tecnica antinfortunistica, già Responsabile dei S.P.P.R. della Direzione Generale e ora Consulente tecnico dell'U.C.S.I.S.

L'iniziativa della CIIP non può che essere condivisa da quest'Ufficio in quanto esso stesso è impegnato nella formazione dei Dirigenti scolastici/Datori di lavoro, dei RLS, dei RSPP e degli Addetti al SPPR, tuttora in fase di svolgimento. Altrettanta attenzione è stata dedicata a tutto quel personale docente delle scuole elementari e

maternali che, nell'intendimento di tradurre i contenuti della normativa in materia di sicurezza in percorsi didattici diretti ai giovanissimi alunni, ha chiesto il nostro supporto.

In tal modo, il nostro Ufficio ha ritenuto di far suo lo spirito del legislatore comunitario che ha intravisto nella Formazione una modalità di attuazione della tutela della salute sicuramente più incisiva di tante altre, in quanto solo la formazione, dispensando conoscenza e consapevolezza dei rischi esistenti negli ambienti di vita e di lavoro e capacità a governarli, può portare all'inconscio assorbimento di quei principi fondamentali del rispetto di sé, degli altri e dell'ambiente in cui si vive, connotando il livello di civiltà di un popolo, non a caso legato da sempre ai livelli culturali dello stesso.

Nella convinzione, pertanto, che la formazione erogata tramite la Scuola possa avere un effetto moltiplicatore, perché indirettamente coinvolgente le famiglie e il territorio tutto, il nostro Ufficio ha assunto l'impegno di sostenere e supportare, anche con la firma di un protocollo d'intesa con le Organizzazioni Sindacali rappresentative dell'Area V - Dirigenza scolastica, ogni iniziativa utile a garantire la diffusione della cultura della prevenzione e della sicurezza, al fine di integrare le proprie attività già avviate e condotte in tal senso nella regione.

## **GUIDA ALLA LETTURA DEI MATERIALI**

**Maria Rosa Del Buono**  
Psicologa / formatrice – gruppo “Scuola” CIIP  
CIDI- Milano

I materiali raccolti in questa pubblicazione si propongono di presentare un panorama chiaro in merito alle coordinate teoriche e persuasivo in merito agli sbocchi operativi possibili rispetto a quella che ha costituito la tematica della prima giornata di lavoro del 5° convegno nazionale “Settimana europea per la salute e la sicurezza del lavoro”, tenutosi a Napoli , dal 3 al 8 Novembre 2003, presso l’Università Federico II° , facoltà Medicina e Chirurgia.

La giornata si è articolata in due sessioni, moderate dal Prof. Vito Foà, Presidente CIIP e coordinatore del gruppo di lavoro “Scuola” attivato in collaborazione con le istituzioni scolastiche.

### **Le sessioni di lavoro**

La I° sessione ha affrontato in mattinata la cultura della prevenzione e della sicurezza nel sistema di istruzione e formazione, attraverso comunicazioni frontali di natura “fondativa” da parte di esperti del mondo della scuola e di medici del lavoro; la II° il passaggio dalla dichiarazione d’intenti all’operatività, attraverso il confronto e lo scambio in gruppi di lavoro, ai quali hanno partecipato docenti dei vari ordini di scuola, genitori , medici del lavoro e rappresentanti di enti ed istituzioni promotori e gestori di esperienze significative.

Un inter-gruppo a fine giornata ha posto le basi per una raccolta delle riflessioni emerse e degli stimoli progettuali per programmazioni didattiche ed esperienze formative praticabili all’interno di una strategia complessiva per lo sviluppo di una cultura della prevenzione nella scuola.

La proposta della CIIP si è quindi articolata tra teoria e prassi, connotandosi metodologicamente nella logica di una ricerca/azione, come modalità formativa più vicina alla progettualità di una didattica innovativa, quale si è andata definendo in questi anni in ambito scolastico.

Una ricerca/ azione che si propone, attraverso il monitoraggio di interventi opportunamente strutturati, di ottenere un cambiamento positivo sia pure piccolo, ma percepibile e documentabile, negli atteggiamenti e quindi nei comportamenti dei soggetti in formazione.

Tale cambiamento è la spia della diffusione di una sensibilità che, da aurorale e spesso sommersa, può diventare esplicita disponibilità a prestare attenzione al rischio, nonché consapevolezza dell’importanza di un’azione continua di prevenzione.



## La proposta strategica della CIIP

Per quanto riguarda in particolare la proposta strategica della CIIP si veda il contributo di Fiorella Sanvito, che a nome dell'intero gruppo di lavoro, rende pubblico quanto elaborato dallo stesso durante il processo di messa a fuoco di un percorso di riflessione, come primo risultato per l'impostazione di un lavoro concreto da diffondere sulle tematiche in questione.

Partendo dall'affermazione che "...la scuola e l'intero sistema di istruzione-formazione sono lo strumento cardine, sede primaria, istituzionale e strategica per l'impostazione di un percorso significativo di apprendimento e di sviluppo di tale cultura, un incubatoio che imposta ed orienta a stili di vita positivi, favorendo l'interiorizzazione di valori fondamentali di responsabilità sociale e civile,....", proseguendo con la definizione della cultura della prevenzione e della sicurezza "...come insieme ordinato di valori che, a loro volta, discendono da alcuni principi, cui segue la scelta di determinati atteggiamenti, che orientano i comportamenti verso obiettivi di sicurezza", si ipotizza un percorso continuo di formazione (longlive learning) orientato all'acquisizione di conoscenze e competenze trasversali alle singole discipline e sostanziali per partecipare responsabilmente al vivere sociale e civile. Vengono quindi definiti i requisiti, la professionalità in gioco e gli approcci metodologici per rendere efficaci gli interventi formativi, senza sottovalutare i nodi critici di un sistema di gestione per la diffusione della cultura della prevenzione e della sicurezza.

## L'elaborazione nei gruppi

Tali nodi costituiscono l'oggetto del confronto e dell'elaborazione dei gruppi di lavoro della seconda sessione: "Dalle dichiarazioni d'intenti all'operatività".

Infatti i contributi dei coordinatori: E.Volturo, C.Magistrelli, M.R.Del Buono presentano rispettivamente le riflessioni emerse in merito a: "La necessità di una rete istituzionale", "La valorizzazione della professionalità docente/La formazione dei formatori", "La valorizzazione e l'implementazione delle best pratics: esempi di trasversalità didattica e indicazioni per l'uso".

Ne emerge un quadro in cui la scuola, ottenuta l'autonomia organizzativa e professionale, si muove tra spinte contraddittorie, consapevole dei limiti di un'autocentratura tradizionale e non ancora pronta a mettere a regime un sistema organizzativo su base sussidiaria, che veda coinvolti anche soggetti esterni in un sistema a rete territoriale e interistituzionale.

Forte è per altro la consapevolezza che solo una rete interistituzionale può consentire di rendere praticabile l'obiettivo di diffondere la cultura della prevenzione nel mondo della scuola.

Una rete che ha in realtà la struttura di una "rete di reti", con nodi forti e nodi deboli, con livello di consolidamento assai diverso da settore a settore.

Il centro di questo intreccio è costituito dai docenti, ai quali occorre dare risorse adeguate perché possano diventare diffusori consapevoli della cultura della

prevenzione. Tale diffusione può avvenire in progetti specifici, ai quali dare visibilità e nei vari POF d'istituto, ma anche e forse soprattutto nella costante azione di orientamento degli atteggiamenti dei singoli soggetti in formazione verso la prevenzione come habitus costante in situazioni diversamente connotate, sviluppando risorse psicologiche per il superamento del rischio e per evitare il disagio e promuovendo motivanti esperienze di gruppo, perché i soggetti possano assumere significativi valori condivisi.

E' su questo quadro formativo di base, gestito dai docenti, che può produttivamente innestarsi nelle scuole il contributo dei tecnici delle discipline preventive, ai quali viene riservato un ruolo secondario, prevalentemente indiretto, ma non per questo meno importante per la trasmissione di contenuti, metodo e strumenti operativi. Nell'incontro con il mondo della scuola il patrimonio culturale, scientifico e tecnico-professionale rappresentato dalla CIIP e dalle singole Associazioni di riferimento, diventa quindi terreno di confronto, luogo di scambio, di integrazione e di progettazione di percorsi di ricerca e di sperimentazione con opportune attenzioni a questioni di metodo (si vedano a questo proposito i contributi di Gilberto Boschioli e di Dino Bardoscia.)

### Esperienze significative

In appendice la presentazione di specifiche esperienze progettuali documenta questa ricerca e sperimentazione in progetti significativi, che hanno tutti come riferimento la parola chiave "rete" e che si sviluppano in un percorso dalla scuola primaria a quella superiore, attraverso giochi funzionali all'apprendimento per i più piccoli ed esercizi di compiti di realtà per i più grandi:

- il progetto pilota di lezioni teorico/pratiche presso una scuola elementare di L'Aquila, realizzato dal Dipartimento di prevenzione dell'Azienda Unità Sanitaria Locale n.4 di L'Aquila
- il ricco percorso dal 1995 al 2004 del progetto "626" Prevenzione Scuola Lavoro" del Servizio Prevenzione Sicurezza Ambienti di Lavoro- Reggio Emilia.
- l'utilizzo di sussidi didattici, come il CD-ROM interattivo intitolato "A casa di Luca", realizzato dall'ISPESL, in collaborazione con il CSESI dell'Università di Perugia, per imparare a comportarsi in modo sicuro in ambienti domestici
- realizzazione nella provincia di Treviso di un sistema di interscambio di materiale didattico e relativa gestione progettuale in una RETE a cui aderiscono 40 Istituti superiori e 15 Enti non scolastici, legati da rapporti di collaborazione regolati da un "Protocollo d'intesa"
- la mostra/gioco sulla sicurezza degli ambienti di vita, studio e lavoro SICUROPOLI :la città della sicurezza a misura di bambino, INAIL Lombardia
- il progetto "Sicurezza in cattedra" sulla base di una proposta dell'ITI-IPIA Leonardo Da Vinci per la costruzione di una rete a livello nazionale.

## **IL CONTRIBUTO DELLE CONOSCENZE E DEGLI “ESPERTI” PER LA GESTIONE DI PERCORSI DI PREVENZIONE.**

### **Le neuroscienze e il paradigma biopsicosociologico**

Quintino Bardoscia

Medico del Lavoro – Gruppo “Scuola” CIIP

#### **Introduzione**

Nel corso degli ultimi decenni il mondo del lavoro e delle professioni ha subito delle profonde trasformazioni. Il cambiamento tuttora in atto, con l'evoluzione e la diffusione delle nuove tecnologie a base informatica, si è accompagnato ad uno sviluppo delle ricerche e delle conoscenze scientifiche nei più svariati campi del sapere. Parallelamente, la necessità di approfondire e di ampliare il campo delle discipline scientifiche, è accompagnata dall'esigenza degli studiosi e dei gruppi di ricercatori, di integrare, di connettere e di correlare i vari campi disciplinari. Complementarità, interdisciplinarietà, interculturalismo, globalità, ci obbligano a cercare nuovi saperi e nuove forme di sapere. La contaminazione interculturale e interdisciplinare diventa, essa stessa, una forma di progresso e di innovazione scientifica.

Il patrimonio culturale, scientifico e tecnico-professionale rappresentato dalla CIIP e dalle singole Associazioni di riferimento, diventa quindi terreno di confronto e di coltura: luogo di scambio, di integrazione, di progettazione di percorsi di ricerca e di sperimentazione di metodi e strumenti.

Oggi, in questo seminario, questa cultura tecnico-scientifica incontra la scuola: ci si chiede quale possa essere il contributo delle conoscenze e degli esperti nella formazione di un individuo, futuro cittadino, che rispetti sé stesso, gli altri e l'ambiente circostante attraverso l'assunzione di atteggiamenti e comportamenti adeguati e coerenti.

Ebbene riteniamo che questo processo formativo, educativo e pedagogico, debba necessariamente svolgersi nell'ambito della relazione tra docente e discente. Gli *esperti* nel campo della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro possono contribuire, in modo indiretto e solo secondariamente, alla progettazione ed alla gestione dei percorsi di prevenzione nella scuola.

Infatti, se l'obiettivo è quello di formare un cittadino responsabile e consapevole, diventa necessario sviluppare, diffondere e concretizzare una cultura della prevenzione e della sicurezza. Si tratta di ipotizzare un nuovo percorso di sperimentazione e di ricerca sul campo, di formulare ipotesi di lavoro, di verificarne la fondatezza e la correttezza scientifica, di identificare nuovi contenuti e nuove discipline e, infine se necessario, adeguare all'oggetto di studio l'impianto metodologico e gli strumenti della ricerca.

L'incontro tra esperti della prevenzione ed esperti della formazione dell'età evolutiva può essere considerato quindi l'occasione d'incontro e di contaminazione tra discipline scientifiche e scienze umane e sociali. Con reciproco beneficio.

### Questioni di metodo

*“Con l'osservazione si crea una scienza,  
ma la scienza è necessaria all'osservazione.  
Eppoi osserva male colui che con l'osservato  
non ha nulla a che fare”*

*Berthold Brecht*

Questo aforisma si presta molto bene a sintetizzare le connessioni e i nodi problematici tra cultura della prevenzione e cultura della formazione. Vi troviamo infatti la relazione circolare tra osservazione, confronto e scienza, il valore scientifico dell'osservazione, della cognizione e della conoscenza, l'importanza della collocazione dell'osservatore, ma anche, infine, le implicazioni affettive che abitualmente caratterizzano la relazione tra docente e discente nel mondo della scuola.

Implicazioni affettive che altrettanto abitualmente esulano dalla rigorosa osservazione dello studioso e dello scienziato. La soggettività e l'oggettività. La relazione tra osservatore e osservato. L'irrisolto problema della neutralità della scienza. Il corretto impiego della conoscenza scientifica e le implicazioni etiche del suo impiego, in tempi in cui perfino la guerra diventa un intervento di prevenzione primaria....

Del resto, ci chiediamo, non troviamo le stesse questioni di metodo allorché il medico competente, ad esempio, si trova ad affrontare un caso di mobbing, o di burn-out o, più in generale, di alterata interazione sociale nei luoghi di lavoro?

E ancora, chiediamo ai nostri interlocutori della scuola, tali questioni di metodo sono state definitivamente risolte attraverso l'applicazione della ricerca-intervento o della ricerca-azione alla relazione tra docente e discente?

Non vi è dubbio che “lo scopo principale della scienza consiste nel dare spiegazioni e che la progressione della scienza si identifica con la capacità di dare ragione di un sempre maggiore numero di fenomeni”; e non vi è dubbio anche “che ogni spiegazione scientifica faccia riferimento ad una legge, cioè ad una regolarità naturale” (5). E ancora, noi valutiamo scientifica qualsiasi disciplina fondata sul calcolo, sulla misurazione e sull'osservazione.

Saremmo indotti a ritenere che è scientifico ciò che è ricercabile, osservabile, misurabile, confrontabile, riproducibile e.... falsificabile.

D'altronde ci riteniamo *esperti* di prevenzione in quanto disponiamo di conoscenze esatte e ragionate che abbiamo acquisito tramite lo studio, l'esperienza e

l'osservazione, ma dobbiamo ammettere che l'osservazione dei *fenomeni del vivente* e delle relazioni umane, nel nostro caso negli ambienti di lavoro, ha fatto riferimento alle scienze sociali.

Pensiamo ad esempio alle ricerche ed agli studi condotti, nel corso degli ultimi tre decenni, presso la Clinica del lavoro di Milano attraverso l'applicazione del Metodo delle Congruenze Organizzative (9) o il metodo AET (4). Con tali metodologie descrittive si è potuta acquisire una *conoscenza oggettiva* della situazione di lavoro descrittivamente analitica, sistematica e quindi confrontabile e predittiva: la prevenzione primaria applicabile all'organizzazione del lavoro.

E' opportuno tuttavia rilevare che l'applicazione di tali metodologie, se da una parte consentono una lettura scientifica dell'organizzazione del lavoro e l'identificazione dei fattori di rischio organizzativo o degli elementi di costrittività organizzativa, dall'altra non hanno potuto evitare le problematiche connesse alla *soggettività* dell'osservatore, cioè alla "cognizione del vivente" (10).

Secondo la teoria elaborata tra gli anni '60 e '70 da Maturana, ricercatore e neurofisiologo cileno "L'uomo sa e la sua capacità di sapere dipende dalla sua integrità biologica; inoltre, sa che sa. Come funzione basilare psicologica e, quindi, biologica, la cognizione guida la sua manipolazione dell'universo e la conoscenza dà sicurezza ai suoi atti; la conoscenza oggettiva sembra possibile e mediante la conoscenza oggettiva l'universo appare sistematico e predicibile. Tuttavia la conoscenza come esperienza è qualcosa di personale e di privato che non può essere trasferita, e ciò che si crede sia trasferibile, cioè la conoscenza oggettiva, deve sempre essere creato dall'ascoltatore: l'ascoltatore capisce, e la conoscenza oggettiva sembra trasferita solo se egli è preparato a capire" (10).

Se quindi, come crediamo e come sembra suggerirci Brecht, con l'osservazione si crea una scienza, tale scienza rientra nel campo della conoscenza e dell'esperienza personale dell'osservatore.

Ancora Maturana: "La descrizione della realtà come un dominio di descrizioni soggettive, non contraddice la sostanziale oggettività della metodologia scientifica: al contrario, determinismo e predicibilità della conoscenza scientifica danno fondamento alla descrizione in quanto le interazioni (che si stabiliscono tra sistemi viventi) sono una conseguenza necessaria dell'isomorfismo tra la logica della descrizione e la logica del descrittore...La logica della descrizione e, quindi, del comportamento in generale, è necessariamente, la logica del sistema descrittore" (10).

Queste riflessioni, pur brevi e frammentarie, ci portano a considerare scientifica la descrizione che il docente elabora sull'oggetto della propria osservazione, cioè i comportamenti dell'allievo e le caratteristiche della relazione didattica, pedagogica e affettiva. Nello stesso tempo però ci inducono a ritenere pressoché indispensabile la presenza, esterna alla relazione docente-discente, di una figura professionale di area psicopedagogica su cui il docente possa contare.

In altri termini, proprio perché “osserva male colui che con l’osservato non ha niente a che fare”, il docente è senz’altro in grado di descrivere la relazione con gli allievi, ma non può, dall’interno della relazione emozionale, individuare dei percorsi e delle dinamiche finalizzati al cambiamento dei comportamenti e degli atteggiamenti. A maggior ragione se si tratta di comportamenti e atteggiamenti di prevenzione e di sicurezza che il gruppo scuola della CIIP ha univocamente descritto *a forte connotazione emozionale*.

Da quanto affermato si evince che, da un punto di vista metodologico, i percorsi di prevenzione :

- andrebbero progettati non soltanto in funzione delle fasce d’età della popolazione scolastica, ma anche secondo la specificità di ogni singola classe;
- richiedono competenze multidisciplinari caratterizzate da forte interdisciplinarietà e integrazione;
- comportano una certa distanza fisica dall’oggetto di studio e un distacco emozionale dalla relazione pedagogica;
- non possono prescindere dalle conoscenze scientifiche più attuali sui comportamenti e sugli atteggiamenti e, più in generale, sul Sistema Nervoso Centrale.

### **Questioni di merito: comportamenti e atteggiamenti**

La cultura della sicurezza e della prevenzione è stata definita come “un insieme di valori che, a loro volta, discendono dal rispetto di alcuni principi, cui segue la scelta di determinati atteggiamenti che orientano i comportamenti verso obiettivi di sicurezza” (6).

Sviluppare, diffondere e concretizzare una cultura della prevenzione significa porsi l’obiettivo quindi di trasmettere principi e valori, di consentire il formarsi degli atteggiamenti, di far acquisire i comportamenti di prevenzione in quella che unanimemente viene definita età evolutiva.

Non vi è dubbio che dai primi mesi di vita e fino alla maggiore età si verifica la formazione e il consolidamento di comportamenti, atteggiamenti e valori che caratterizzeranno le azioni del futuro adulto e che la cultura della prevenzione può essere appresa a scuola, come luogo comune e privilegiato del processo di socializzazione secondaria dell’individuo. E ancora , non può esservi alcun dubbio sul fatto che la trasmissione e la comunicazione possa avvenire soltanto nell’ambito e nel corso della relazione pedagogica, didattica e affettiva tra docente e discente.

Tuttavia è lecito chiedersi quale può essere il contributo degli esperti della prevenzione nei luoghi di lavoro nel processo insegnamento/apprendimento che caratterizza la relazione pedagogica. Tale contributo non può essere soltanto di contenuti e di saperi disciplinari: le nozioni “tecniche” di igiene industriale, di tossicologia, di fisica e di chimica, di biologia e di clinica, di epidemiologia e

statistica rappresentano senz'altro informazioni necessarie su cui costruire la formazione tecnica e scientifica dell'individuo in età evolutiva, ma non sono sufficienti ad evocare atteggiamenti e comportamenti di prevenzione. E semmai troverebbero una collocazione temporale nella formazione specialistica della scuola secondaria superiore o universitaria.

A nostro avviso, il contributo multidisciplinare più rilevante che gli esperti possano fornire alla diffusione della cultura della prevenzione nella scuola è rappresentato dalle Neuroscienze.

Di particolare rilievo e valore infatti sono da considerarsi le ricerche e gli studi effettuati a partire dalla seconda metà del '900 sul cervello, sul sistema nervoso e sulle sue relazioni con l'ambiente circostante: neurobiologia, neurofisiologia, neuroendocrinologia, biologia, genetica, psicologia biologica hanno incrociato le scienze sociali (psicologia, sociologia, pedagogia, scienze politiche, ecc), le scienze naturali e l'osservazione del *comportamento del vivente* (etologia umana ed animale, biologia dei comportamenti, sociobiologia, antropologia, ecc ). E ancora, scienze dell'educazione e della comunicazione, interazione uomo-computer, cibernetica, teoria dei sistemi, autopoiesi dei sistemi viventi.....Si ha l'impressione, direi la consapevolezza, che il confine tra il BIOLOGICO e il SOCIALE sia diventato indistinto e che si avverta l'esigenza di una "nuova sintesi" (7), che porti alla formulazione di un nuovo paradigma scientifico biopsicosociologico.

Nel territorio scolastico, le scienze della prevenzione e le scienze dell'educazione si possono incontrare nella progettazione, nella sperimentazione e nella verifica di efficacia dei percorsi di prevenzione.

Una teoria della prevenzione e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro, può trovare una pratica applicazione nel campo dell'educazione e della pedagogia all'interno delle aule scolastiche.

C'è da chiedersi allora quale rapporto vi sia tra valori, atteggiamenti e comportamenti: sono individuabili, allo stato attuale delle nostre conoscenze, delle basi biologiche del comportamento umano?

Da un punto di vista neurobiologico, i comportamenti vengono considerati il prodotto visibile dell'attività del sistema nervoso centrale: essi sono caratterizzati, tra l'altro, dalla capacità dell'organismo umano di acquisire sempre nuove e più perfezionate possibilità di risposta all'ambiente circostante (plasticità) e dalla capacità di modulare l'intensità energetica rispetto alla variabilità delle situazioni ambientali. Tali modalità sono alla base dei processi di apprendimento e di motivazione. Il sistema nervoso assume le caratteristiche di un sistema funzionale autocontrollato che, strutturandosi gradualmente su prove ed errori e sul vissuto di esperienze gratificanti o spiacevoli, provvede a comprendere i fenomeni dell'ambiente circostante e a formulare le più adeguate strategie adattative alle sollecitazioni ambientali. Attraverso queste modalità, l'organismo acquisisce sempre nuove capacità di *modellarsi* in rapporto a situazioni ambientali ed elabora sempre più perfezionate possibilità di risposta.

In una parola, APPRENDE e gradualmente nel corso dell'età evolutiva, emerge la consapevolezza di apprendere.

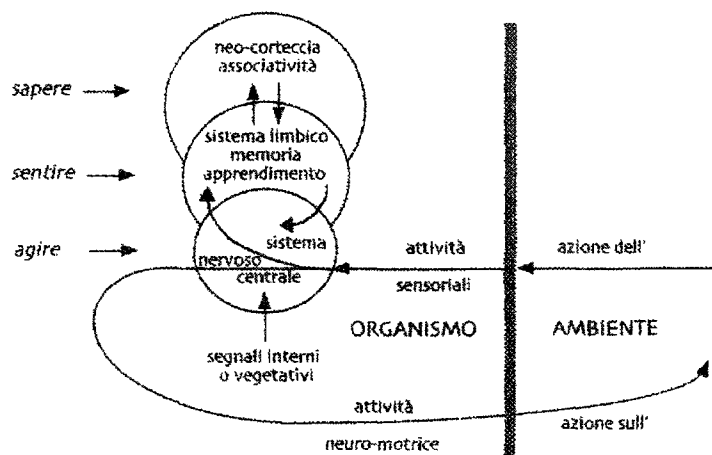


figura 1 - Lo schema funzionale dei rapporti tra sistema nervoso centrale e ambiente (rielaborazione grafica da *L'inhibition de l'action*, H. Laborit, 1981)

**figura 1 - Lo schema funzionale dei rapporti tra sistema nervoso centrale e ambiente (rielaborazione grafica da *L'inhibition de l'action*, H. Laborit, 1981)**

Nella figura 1 viene rappresentato lo schema funzionale dei rapporti tra Sistema Nervoso Centrale e ambiente (7). E' visibile nello schema l'articolazione funzionale dei centri nervosi superiori in rapporto all'ambiente. Ogni variazione dell'ambiente viene registrata attraverso le attività sensoriali, trasformata in informazione-circolante, confrontata e valutata emozionalmente (memoria) dal sistema limbico sottocorticale ed elaborata dalla neo-corteccia associativa prima di sviluppare l'attività neuro-motrice (linguaggio, azione, comportamento) in grado di modificare l'ambiente.

Tale semplificazione schematica nei tre livelli di organizzazione funzionale, consente di collocare i processi psichici che hanno luogo nei centri nervosi superiori (la percezione, la sensazione, l'attenzione, la memoria, il linguaggio, il pensiero, ecc) in precise localizzazioni anatomo-funzionali e di evidenziare, attraverso apposite tecniche di indagine, le complesse connessioni tra le strutture cerebrali.

Particolare interesse, ai fini della comprensione del rapporto tra comportamenti e atteggiamenti, riveste il sistema limbico. Questa struttura è ormai unanimemente considerata la sede in cui vengono prodotte, elaborate e memorizzate le nostre emozioni che, attraverso appositi neurotrasmettitori, vengono connesse con la neo-corteccia. Nel sistema limbico ha sede quella che viene definita "l'intelligenza emotiva".



Gli atteggiamenti sono da considerarsi quindi *acquisizioni*, *solo parzialmente consapevoli* dell'individuo intervenute nel corso del processo di socializzazione; essi sono il risultato delle innumerevoli esperienze esistenziali, affettive, emozionali e percettive dell'organismo, e rappresentano le leve individuali per orientare i comportamenti.

Ogni percorso pedagogico dovrebbe tener conto di queste conoscenze neurobiologiche.

### I percorsi di prevenzione

Nella figura 1 viene implicitamente rappresentata anche la relazione tra comportamenti, atteggiamenti e valori. I comportamenti sono generati dai processi di motivazione e di apprendimento, sono attivati in risposta a segnali esterni dalle attività sensoriali o dai segnali interni o neurovegetativi e consentono all'organismo umano le azioni di modifica dell'ambiente circostante (AGIRE). Essi sono visibili, osservabili e confrontabili.

Gli atteggiamenti invece, che chiameremo anche disposizioni o attitudini, *risiedono* nel sistema limbico e sono intimamente connessi con le strutture cerebrali anatomico-funzionali sottostanti e soprastanti. Essi rappresentano la *cassaforte emozionale* o patrimonio affettivo dell'individuo cui l'organismo attinge per scegliere il comportamento più adeguato alla situazione presente: la scelta viene operata, previa elaborazione della neocorteccia associativa, sulla base della gratificazione acquisita nelle esperienze precedenti. La memoria emozionale (SENTIRE), se da una parte rappresenta il passato, è alla base delle scelte affettive e orienta i comportamenti.

Ciò vale anche per gli atteggiamenti di prevenzione e di sicurezza: la cultura della prevenzione trova fondamento nell'*esserci* in una determinata situazione lavorativa o di vita, e nel *sentire* attraverso una relazione affettiva.

Collochiamo infine nella neocorteccia il SAPERE, pur in stretta relazione con le strutture sottostanti: i principi, i valori, le conoscenze tecniche, le regole indubbiamente vengono a strutturarsi in progressione con il sentire e l'agire accompagnando l'emergere della coscienza di sé, ma sono funzionalmente e cronologicamente acquisizioni che si consolidano successivamente, quando viene a maturazione il concetto della coscienza, della consapevolezza e della responsabilità individuale.

E' possibile quindi ipotizzare, sulla base delle conoscenze neuroscientifiche acquisite, percorsi pedagogici finalizzati alla diffusione nelle scuole di una cultura della sicurezza e della prevenzione.

La progettazione di tali percorsi dovrebbe tener conto della suddivisione dell'età evolutiva in differenti fasce d'età

Nella prima fascia sarebbe opportuno privilegiare lo sviluppo e la formazione degli atteggiamenti: curiosità, ricerca, attenzione, vigilanza, situazionalità, sensorialità, percezione (anche quella del rischio), sensibilità, ritmicità, concentrazione, affettività oggettuale e ambientale, intensità relazionale, ecc.;

La seconda fascia ,dagli 8 ai 14 anni circa,e'età in cui orientare l'azione educativa verso una congruenza tra sentire ed agire: cioè armonizzare e adeguare i comportamenti agli atteggiamenti individuali attraverso apposite strategie di gestione della relazione pedagogica. I principali comportamenti di sicurezza e di prevenzione (6) da sviluppare sono rappresentati da:

- ricerca e acquisizione di tutte le informazioni e le conoscenze necessarie per l'espletamento delle attività secondo norme di buona tecnica;
- messa in atto di azioni e decisioni nel rispetto delle procedure e delle regole stabilite e consolidate;
- periodici controlli dell'adeguatezza delle tecniche e degli strumenti nonché delle condizioni per l'espletamento delle attività;
- impiego dei mezzi di protezione individuale nell'espletamento delle attività;
- analisi e discussione delle anomalie e delle relative origini per la loro rimozione.

Nella fascia d'età piu' matura, intorno ai 14-17 anni, con il consolidamento di atteggiamenti e comportamenti, nei percorsi di prevenzione dovrebbero radicarsi, insieme alla competenza tecnica e all'emergere della responsabilità individuale , i principi ed i valori che sono alla base della cultura della prevenzione e della sicurezza. Il rispetto dell'integrità psicofisica propria ed altrui e dell'ambiente circostante non è altro che la necessità della conoscenza, la volontà della ricerca, l'esercizio della critica e l'arte dell'immaginazione. Ovvero le funzioni essenziali della nostra neocorteccia associativa.

Ringrazio Nino Grieco, senza il quale questa relazione non sarebbe stata possibile.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Bardoscia Q., Maldini F., Grieco A.: *Stress da lavoro e malattia. Un contributo al dibattito e una proposta metodologica.* Atti del IV Congresso Nazionale della Società di Ergonomia, vol. II, 195-207, Ischia (Na), maggio 1988.
2. Bardoscia Q., Boschioli G.: *Il medico competente nella scuola: aspetti consolidati e prospettive.* Atti del Congresso Nazionale ANMA, 7-13, giugno 2003, Viterbo.

3. Del Buono M. R.: *Aspetti psicopedagogici della formazione alla prevenzione a scuola*. Atti del Congresso Nazionale ANMA; 15-18, giugno 2003, Viterbo.
4. Feltrin G., Azzaroli G., Chiechi L., Finotti S., Fregoso M., Grieco A., Lama A.: *Il metodo AET per lo studio dei rapporti tra lavoro organizzato e salute*. Atti del Convegno Nazionale (op. cit.), ottobre 1986, Poggibonsi (Si).
5. Foà V.: *Scienza e Norma nella pratica dell'Igiene Industriale*. Introduzione al tema. Symposia i Congressi della Fondazione Maugeri. Vol II, 149-153, 2000, Pavia.
6. Grieco A.: *Verso una teoria della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro*. Seminario CIIP, 2001, Bari.
7. Laborit H.: *L'inhibition de l'action*, II edizione, Masson, 1981, Parigi.
8. Lurija A.R.: *Corso di psicologia generale*. Editori Riuniti, 1979, Roma.
9. Maggi B.: *Questioni di organizzazione e sociologia del lavoro*. Tirrenia Stampatori, 1984, Torino.
10. Maturana H.R., Varela F.J.: *Autopoiesi e cognizione. La realizzazione del vivente*. Marsilio Editori, Venezia 1985.
11. Roth G.: *Sincronia della rete dei neuroni. Dove nasce la coscienza*. In *Mente & cervello* n 1 anno 1, gennaio- febbraio 2003. Le Scienze SpA, Milano.

## **IL CONTRIBUTO DELLE CONOSCENZE E DEGLI “ESPERTI” PER LA GESTIONE DEI PERCORSI DI PREVENZIONE**

Il ruolo dei professionisti della prevenzione

Gilberto Boschioli

Medico del lavoro – gruppo “Scuola” CIIP

Fin dall'antichità gli uomini di scienza e di cultura hanno considerato l'educazione dei giovani e la trasmissione del sapere una necessità civile e di altissimo contenuto etico e politico: i grandi del tempo dedicarono gran parte della propria attività e ricerca ai fanciulli: si pensi solo alle scuole dei grandi matematici e fisici di cultura greca, da Pitagora a Archimede fino all'accademia Platonica, dove l'insegnamento delle scienze fisiche e matematiche avveniva in un contesto fortemente orientato all'educazione civile e personale dei discenti.

È solo con la modernità che si assiste all'allontanamento del mondo della scienza dalla scuola primaria e al suo progressivo confinamento nelle università, dove non ci si preoccupa più della formazione personale dei giovani, considerati ormai uomini adulti, e il trasferimento del sapere viene sempre più concepito come trasferimento di nozioni, dati, esperienze e del metodo per ottenerle.

Con la rivoluzione industriale tale allontanamento si accentua e progredisce tanto velocemente che oggi anche le facoltà universitarie dove si insegnano scienze applicate e tecniche trovano talvolta non poche difficoltà a dialogare con i luoghi e le organizzazioni dove le discipline devono trovare concreta applicazione.

Non mi soffermo sui motivi, già ampiamente illustrati nelle relazioni che mi hanno preceduto, che impongono almeno nel nostro campo una decisa inversione di tendenza per portare il mondo delle discipline della prevenzione nella scuola. Si è detto altresì come per la riuscita di questo progetto sia determinante il rapporto tra docente e discente e, di conseguenza come sia fondamentale il ruolo primario degli insegnanti nella gestione diretta del processo educativo e di elaborazione culturale che è l'oggetto del nostro incontro.

Ai tecnici viene quindi riservato un ruolo secondario, prevalentemente indiretto, ma non per questo meno importante: due aspetti mi sembrano particolarmente rilevanti nella situazione attuale:

- La capacità di comprendere il contesto educativo e di inserirsi con un ruolo attivo e promotore.
- La capacità di interagire positivamente con professionalità e discipline inconsuete per la propria esperienza professionale, superando i problemi legati ai diversi linguaggi e metodi di approccio e di studio utilizzati.

Non mi sembra che allo stato vi siano possibilità di fornire “ricette” comportamentali o metodologiche precostituite; siamo piuttosto ancora in una fase molto esperienziale in cui le diverse sperimentazioni attuate devono trovare una forma organica di sintesi e di consolidamento, trasmissibile come metodo e come applicazione riproducibile in contesti diversi.

Nella mia relazione mi limiterò quindi a presentare alcuni aspetti problematici emersi nei percorsi fin qui esplorati dal WG nella definizione dei compiti e dei ruoli degli esperti nella trasmissione della cultura della prevenzione.

### Trasmettere i contenuti

La scelta e la definizione degli argomenti e dei significati da trasmettere è il compito più importante riservato ai tecnici e agli esperti e probabilmente anche il più difficile in un contesto sociale, in particolare per il mondo giovanile, dove la cultura dominante del marketing tende a privilegiare la velocità alla profondità, l'apparenza alla precisione, la semplicità del particolare alla complessità dell'insieme.

È assolutamente necessario, infatti, non ridurre la cultura della prevenzione a una messe di informazioni e/o conoscenze disseminabile attraverso didattica frontale o laboratorio, ma al contrario occorre definire nei dettagli l'intero processo di trasmissione dei valori e dei principi della "cultura della sicurezza-prevenzione" cui segue la scelta di determinati atteggiamenti che orientano i comportamenti individuali. I primi sono acquisizioni inconsce che orientano l'organizzazione e la successione dei secondi per conseguire determinati obiettivi e percorsi di sicurezza.

I principi riconducibili al rispetto dell'integrità psico-fisica propria ed altrui ed al rispetto dell'integrità degli oggetti e dell'ambiente con i quali si viene in contatto nel corso delle diverse attività della propria vita, sono solo un primo anello della catena.

Compito dei tecnici è identificare in ogni contesto quali sono i contenuti che ne conseguono in termini di atteggiamenti e comportamenti e quali sono condivisi o condivisibili su una base culturale e sociale allargata, prescindendo dalle convinzioni personali, politiche, sociali e religiose.

Il compito non è così semplice come può sembrare: le diverse discipline della prevenzione hanno infatti consolidato ormai abbastanza ampiamente metodologie e prassi applicative ma manca una discussione approfondita sui contenuti culturali di ciascuna disciplina e su quali possano essere quelli comunemente condivisi.

Il WG ha identificato un primo elenco di contenuti minimi che possono costituire un primo elemento su cui la discussione può proseguire:

- I concetti di pericolo, rischio, danno
- I processi di valutazione del rischio e la consapevolezza delle conseguenze dei propri comportamenti e stili di vita
- Lo studio delle interazioni complesse tra Uomo/Ambiente/Lavoro/Abitudini di vita
- Il ruolo di leggi, norme, regole, procedure in ogni organizzazione e comportamento sociale, la definizione delle responsabilità personali e sociali
- L'analisi dei rapporti tra cause e effetti in sistemi complessi, con la conseguente capacità di riconoscere gli errori e di attuare le correzioni necessarie

## Trasmettere il metodo

Le discipline che si occupano in senso lato di prevenzione nel lavoro e nella vita sociale pretendono di applicare il metodo scientifico, così come è venuto ad elaborarsi nella cultura occidentale da Cartesio in poi che partendo dall'osservazione dei fenomeni ne deduce regole generali, comprovate dai dati sperimentali.

Personalmente ritengo che se riuscissimo, nel contesto della scuola attuale, a presentare concretamente le possibilità e i limiti dei metodi che pretendiamo di applicare per interpretare e cambiare la realtà dove operiamo, avremmo raggiunto una buona parte dei nostri obiettivi.

Chi mi ha preceduto ha già ampiamente e brillantemente illustrato quali sono i nodi problematici che possono derivare dalla trasposizione del modo di operare tecnico-scientifico al mondo educativo, mi limiterò quindi a sottolineare alcuni aspetti che mi sembrano del tutto peculiari delle discipline oggetto della nostra professione.

Per prevenire occorre prevedere: fin dai tempi degli aruspici e della Sibilla Cumana che operava non molto lontano da qui, l'uomo ha sempre avuto l'ansia di scoprire il futuro. Dobbiamo riuscire a trasmettere che il cercare di capire che cosa ci riserva il futuro non è appannaggio solo di maghi e fattucchiere che ancora oggi tanto imperversano sui media, ma dipende in gran parte da noi e dai nostri comportamenti attuali. Le scienze della prevenzione hanno consolidato una serie di metodologie che partendo dalla analisi e dalla misura dei dati attuali forniscono elementi chiari di interpretazione dei fenomeni successivi che potranno o non potranno accadere. Il far conoscere e l'apprendere tali possibilità metodologiche mi sembra uno strumento educativo formidabile per trasmettere l'idea, il principio che si può essere protagonisti attivi per la costruzione del proprio futuro e per modificare la realtà nel tentativo di lasciare il mondo, il nostro mondo, un poco migliore di come l'abbiamo trovato.

Certo, non bisogna cadere nell'errore di trasformare la scienza in una nuova religione laica, dove gli scienziati e i tecnici sono gli unici detentori della verità: ritengo altrettanto importante mostrare tutti i limiti dei metodi studiati, evidenziando con cura le tecniche di rilievo degli errori e dei fattori di confondimento. In questo senso, tuttavia, i metodi scientifici hanno il vantaggio, quando sono veramente tali, di essere **trasparenti e riproducibili**. Non mi par poco che la scuola riesca a fornire ai giovani strumenti di discernimento che permettano di smascherare le mistificazioni, distinguere i fenomeni dalle opinioni, le conclusioni sperimentali dalle ipotesi e teorie soggettive.

Un secondo aspetto che mi sembra rilevante nelle prassi metodologiche delle discipline preventive è l'**interdisciplinarietà**. Il compianto prof. Grieco amava ripetere che "sicurezza e prevenzione non sono l'acuto di un tenore ma il risultato finale di un percorso sistemico integrato, un concerto di voci diverse sapientemente orchestrato".

Nell'ambito della prevenzione operano scienze e discipline tra loro molto diverse, dalla medicina, alle scienze biologiche, dall'ingegneria alla psicologia, dalla tossicologia alla sociologia chiamate a operare insieme e coordinatamente in un

sistema di gestione complessiva dove non ha più senso l'operare isolato o per compartimenti stagni. Sebbene anche la normativa attuale sia ormai fortemente orientata in tal senso, chi, come me, opera quotidianamente sul campo sa bene che i problemi sono ben lontani dall'essere compiutamente risolti. Sul piano del linguaggio, innanzi tutto, dove vengono spesso utilizzati termini che ancora non hanno trovato una definizione comune condivisa e sul piano dei metodi, dove spesso si trovano matrici scientifiche comuni, ma che possono differire anche grossolanamente nelle applicazioni pratiche. Non è affatto facile trovare strade comuni, saper rinunciare a qualcosa sul terreno sicuro della propria ben conosciuta professionalità per incontrare quella altrui, diversa e meno nota e perciò fonte di insicurezza e preoccupazione.

La nostra Consulta ha su questi aspetti molto da dire e da insegnare: spesso abbiamo dimostrato nei fatti che la costruzione di metodi e linee guida nati da più esperienze disciplinari danno risultati molto superiori alla mera somma delle conoscenze delle singole discipline, con una proficua fecondazione moltiplicativa reciproca.

Anche l'interdisciplinarietà, come è noto, ha le sue regole, i suoi metodi, i suoi principi. Se riusciremo a trasmettere le nostre esperienze metodologiche avremo compiuto un altro bel passo avanti nel nostro progetto.

Un ultimo aspetto che vorrei sottolineare nasce più dalla nostra esperienza sul campo che non da connotazioni tecnico-scientifiche. Gli operatori della prevenzione si trovano spesso a operare in **situazioni di conflitto** o quantomeno di interessi contrastanti. Non spetta certo ai tecnici governare e risolvere i conflitti, scavalcando il ruolo delle parti sociali e delle altre rappresentanze politiche e sociali che caratterizzano ogni democrazia, tuttavia i tecnici hanno dovuto "imparare" di fatto un ruolo di mediazione e di equilibrio tra le parti, con l'obiettivo di trovare terreni comuni di incontro, al dilà di una neutralità della scienza molto discussa e discutibile. Il ruolo dei tecnici è ancora una volta quello di rendere trasparenti i processi decisionali e la risoluzione dei conflitti, anche motivando i ragionevoli compromessi raggiunti, purché siano chiare le motivazioni che hanno determinato le decisioni e le possibili conseguenze future delle scelte operate, ancora una volta in termini di previsione del danno conseguente al rischio presente.

Mi sembra importante far capire che spesso nella vita comune i rischi non sono del tutto eliminabili e le scelte contingenti spesso devono prevedere un rischio residuo, ma che questo rischio può e quindi deve essere conosciuto, capito e governato.

### Strumenti operativi

Il passaggio dalle dichiarazioni di principio all'operatività è, allo stato, quello che presenta più difficoltà: d'altra parte che utilità avrebbe il nostro convegno se non per presentare i problemi e per cercare le vie per risolverli?

Sull'argomento scuola e prevenzione stiamo assistendo a un paradosso: il tema suscita spesso vivo interesse e tutti sono concordi sulla sua importanza, esistono non poche iniziative valide e che hanno riscosso in alcune scuole molto successo, ma queste iniziative sono tuttavia poco note, anche tra loro, e manca comunque una

capacità di trasmettere esperienze, best practices e risultati, soprattutto in termini di riproducibilità.

Il primo strumento operativo che mi sento di proporre è quindi una sorta di **commissione nazionale** con compiti di definire e mantenere chiarezza sui principi e sui metodi, coordinare le iniziative esistenti e costituire un momento di sintesi e di consolidamento delle modalità attuative. La commissione dovrebbe a mio avviso rispecchiare la composizione del WG CIIP:

- Esperti della prevenzione
- Rappresentanti degli insegnanti e dei dirigenti scolastici
- Rappresentanti degli Enti Istituzionali (Ministero, ISPESL, INAIL...)
- Pedagogisti, educatori, esperti della comunicazione
- Rappresentanti delle altre componenti sociali del mondo scolastico e produttivo

Un secondo strumento è invece legato al territorio, un ambito tecnico-amministrativo di governo della **rete istituzionale** locale con il compito di definire ruoli, funzioni, responsabilità e autorità specifiche, di precisare compiti e aree di intervento, di definire le modalità di assegnazione delle risorse finanziarie disponibili, con particolare riguardo alla valorizzazione delle professionalità dei docenti coinvolti.

Il terzo strumento operativo deve essere attuato a livello di istituto, con la costituzione di un **Staff tecnico permanente di consulenza attiva** a cui partecipano insegnanti, esperti della prevenzione, pedagogisti e esperti di formazione/comunicazione. I compiti possono essere così riassunti:

- Supporto per l'elaborazione pratica del progetto educativo da inserire nel Piano di Offerta Formativa dell'Istituto
- Supporto al Consiglio dei Docenti per l'elaborazione di linee guida specifiche
- Definizione dei contenuti scientifici, con elaborazione dei percorsi interdisciplinari e loro integrazione nei curricula e nei programmi comuni.
- Determinazione dei ruoli e delle responsabilità operative



## L'ottica di lavoro

Il gruppo di lavoro si è dunque mosso nell'ottica di voler studiare l'opportunità strategica e la fattibilità di un percorso continuo di apprendimento , a partire dalla **consapevolezza condivisa che l'educazione alla prevenzione e alla sicurezza** negli ambienti di vita e di lavoro non consiste in una semplice trasmissione di saperi disciplinari e di conoscenze tecniche, né in una imposizione di regole e di norme, bensì si **sostanzia in un processo continuo di apprendimento**, di modifica e di sviluppo delle caratteristiche cognitive, relazionali, comunicative che accompagna l'individuo nel proprio percorso di crescita nell'arco di tutta l'esistenza e che è finalizzato all'acquisizione di **habitus mentali e comportamentali consapevoli e responsabili**, in armonia con **gli irrinunciabili principi del rispetto di sé, degli altri e dell'ambiente**.

Si è riconosciuta sostanziale la necessità di partire dall'analisi e dalla rilevazione attente dei bisogni, delle esigenze e delle aspettative di chi accede al servizio di istruzione e formazione, nei diversi contesti; la professionalità di chi vi opera saprà distinguere e gestire i vari livelli di importanza di questi requisiti in ingresso, ma dovrà essere in grado di leggere anche le esigenze non esplicite e di anticipare e superare le stesse aspettative dell'utenza. A partire da tali dati di realtà ed operando in base ad una oggettiva analisi di fattibilità, l'intento dichiarato del gruppo di lavoro è stato quello di innescare - attraverso tavoli di lavoro, realizzazione di eventi, creazione di strategie e di percorsi educativo-formativi, azioni sul campo - **un processo virtuoso di ricerca / intervento** per mettere a punto e attuare un'azione di istruzione e formazione in grado di rispondere alle finalità di:

- favorire la crescita e la valorizzazione della persona
- sviluppare autonoma capacità di giudizio e l'esercizio alla responsabilità personale e sociale
- educare ai principi fondamentali della convivenza civile e rafforzare le attitudini alla convivenza sociale
- sviluppare capacità e competenze adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro.

I punti di riflessione emersi rappresentano l'incipit di un lavoro di **approfondimento e di sviluppo verso la concreta realizzazione di una cultura della prevenzione e della sicurezza** che risponda non a logiche di adempimento, ma a consapevoli assunzioni di responsabilità individuali e sociali a garanzia di una sempre più alta e diffusa qualità della vita.

## I dieci punti di riflessione

### Una definizione

Il gruppo di lavoro intersettoriale ha ritenuto importante condividere una definizione univoca di *cultura della prevenzione e della sicurezza* ed ha assunto quella formulata dal Prof. Antonio Grieco, recentemente scomparso, promotore e convinto sostenitore dell'iniziativa di questo gruppo di lavoro. La cultura della prevenzione e della sicurezza può essere definita come ***insieme ordinato di valori che, a loro volta, discendono dal rispetto di alcuni principi, cui segue la scelta di determinati atteggiamenti che orientano i comportamenti verso obiettivi di sicurezza***. Essa è correlata ai principi fondamentali del rispetto di sé, degli altri e dell'ambiente e si impernia sostanzialmente sulla conoscenza e sulla consapevolezza dei rischi esistenti negli ambienti di vita e di lavoro e sulla capacità di un individuo di governarli. Rendere operante e viva tale cultura significa riuscire a creare una relazione tra principi e valori assunti e condivisi dai singoli soggetti e comportamenti coerentemente agiti dai soggetti stessi: significa, in definitiva, contribuire alla formazione equilibrata del cittadino, futuro lavoratore o datore di lavoro, consapevole della propria responsabilità individuale nel rapporto con se stesso, con gli altri e con l'ambiente.

### Un percorso continuo di formazione

In un sistema di istruzione - formazione deputato a favorire la crescita e la valorizzazione della persona e ad educare ai principi fondamentali della convivenza civile, la cultura della prevenzione è elemento irrinunciabile di un **percorso continuo (longlife learning) orientato all'acquisizione di conoscenze e competenze trasversali alle singole discipline e sostanziali per partecipare responsabilmente al vivere sociale e civile**.

A titolo esemplificativo, punti fondanti per interventi trasversali nei percorsi disciplinari concorrenti alla creazione di una cultura della prevenzione e della sicurezza effettiva ed operativa possono essere:

- conoscenza di una regola/di una legge
- consapevolezza del valore di una regola / di una legge
- definizione degli ambiti di responsabilità: autonomia decisionale, limiti, vincoli
- conoscenza delle conseguenze di un comportamento
- consapevolezza della portata del comportamento / contributo personale in un'azione (valutazione rischio, conseguenze, impatto)
- attenzione agli stili di vita e valutazione delle conseguenze ad essi legate
- analisi e valutazione delle fasi di processo: definizione di cause, riflessione su conseguenze e risultati, azioni di controllo, provvedimenti
- definizione di obiettivi di vita
- valutazione delle prestazioni a fronte di obiettivi

### Educazione ad evitare il rischio e a superare il disagio

La cultura della prevenzione e della sicurezza, avendo come valori l'integrità psico – fisica propria, quella altrui ed il rispetto dei beni collettivi e dell'ambiente, non può non considerarsi estesa alla **prevenzione dei comportamenti sociali a rischio**, in particolare nella preadolescenza e nell'adolescenza, con un esplicito interesse allo studio della relazione esistente tra **comportamenti sociali a rischio e abbandono scolastico, insuccesso formativo, violenza minorile**. "Fare scuola" per la prevenzione e la sicurezza significa educare ad evitare il rischio e a superare il disagio, guidando i soggetti in formazione ad elaborare *anticorpi di metodo*, che consentano loro l'assunzione di atteggiamenti preventivi, di disponibilità positive da trasferire da un contesto operativo ad un altro, da un ambito di apprendimento ad un altro. Non è possibile ignorare quanto sottolineato, già negli anni Novanta (conclusioni vertici di Essen, 1994 e di Cannes, 1995), dal Libro Bianco della Commissione *Crescita Competitività Occupazione* della UE che delinea, in futuro, l'allargarsi della forbice tra chi sarà in grado di comprendere e affrontare le sfide e le richieste del vivere comune e di mettersi continuamente in gioco per rinnovarsi e crescere e chi non avrà le competenze per poterlo fare e vedrà aumentare il proprio disagio esistenziale.

### Conformità di comportamenti nella vita e nel lavoro

In tema di prevenzione e sicurezza, dunque di capacità di governare i rischi, non esiste netta separazione tra **comportamenti individuali negli ambienti di lavoro e comportamenti assunti nella vita quotidiana**: la prevenzione riguarda ugualmente tutti gli ambiti di vita e di lavoro, è prevenzione degli eccessi e dei difetti, dei comportamenti inadeguati che possono superare l'entità delle difese naturali di ogni individuo e costituire condizioni di pericolo e di rischio. Pertanto, l'articolazione di percorsi didattici deve tener conto dell'acquisizione di conoscenze relative a regole e norme per la sicurezza, ma soprattutto deve mirare allo sviluppo di motivazione e consapevolezza nell'assunzione di uno stile di vita a tutela dai rischi possibili.

### Efficacia degli interventi formativi – Requisiti

L'efficacia degli interventi educativi e formativi è necessariamente legata al soddisfacimento alcuni **requisiti** fondamentali.

Ogni percorso di educazione e formazione, ogni servizio alla persona ha significato se percepito come utile da chi ne usufruisce: non può, dunque, che partire dal rispetto di esigenze analizzate e valutate, considerate come requisiti cui dare soddisfazione. Primi requisiti sostanziali saranno, pertanto, **l'adeguatezza allo sviluppo psico – fisico dell'individuo in formazione e l'aderenza ai bisogni del singolo, della comunità, del contesto**, oltre che l'attenzione a garantire continuità ed approfondimento progressivo del percorso, perché i concetti e i valori introitati non si disperdano e non si vanifichino nel tempo.

Altro requisito fondamentale è che il percorso formativo sia caratterizzato da **essenzialità, significatività e capacità motivazionale**: i soggetti debbono essere resi

protagonisti del proprio percorso formativo, considerato che molla strategica di ogni apprendimento è la motivazione personale.

Si ritiene irrinunciabile la **concretezza** dei percorsi proposti, legata al **metodo learning by doing**, se ci si prefigge di ottenere ricadute concrete ed efficaci nell'assunzione di atteggiamenti e comportamenti positivi.

Inoltre, non è possibile prescindere dalla **verificabilità del processo** e dalla **certificazione delle competenze acquisite**: il monitoraggio e la verifica del processo attuato permetterà una valutazione funzionale dell'intervento, volta al miglioramento continuo, attraverso la valorizzazione dei punti di forza, l'individuazione chiara dei punti di debolezza su cui intervenire, la possibilità conseguente di impostare azioni di individualizzazione degli interventi; la certificazione del livello di raggiungimento degli obiettivi e di acquisizione delle competenze è un ulteriore elemento di sviluppo e sostegno della motivazione personale.

#### Efficacia degli interventi formativi – Approccio metodologico

L'**approccio metodologico** nell'impostazione degli interventi educativi e formativi non può prescindere da:

- attenzione agli stili di apprendimento dei discenti
- valorizzazione delle diverse intelligenze, con particolare attenzione a quella emotiva
- utilizzo di dispositivi proiettivi per l'esercizio di comprensione empatica nel circolo virtuoso tra emozioni, concetti, significati
- predisposizioni di occasioni – stimolo affinché i soggetti possano perseguire strategie personalizzate di successo formativo e relazioni positive con il contesto
- esercizi di *rispecchiamento* per la conoscenza del sé nel gruppo, con riferimento all'analisi dei propri comportamenti in situazioni concrete
- ricorso alla dialettica tra pari e al *cooperative learning* per l'esercizio all'assunzione di responsabilità
- esercizio trasversale, nella didattica disciplinare, del *bricolage cognitivo*, ossia di occasioni formative nelle quali il soggetto possa “smontare e rimontare” il proprio percorso cognitivo, interpretandolo ed eventualmente modificandolo consapevolmente
- utilizzo di strategie metodologiche quali problem solving, analisi di caso, didattica metacognitiva, didattica orientativa, esercizio dell'imparare ad imparare...

#### Efficacia degli interventi formativi – Professionalità in gioco

La **qualità della relazione pedagogica, affettiva e didattica** tra docente e discente è fattore determinante per l'efficacia dell'intervento formativo. Al di là e oltre l'attenzione ai contenuti del sapere, alle abilità del fare e alle percezioni dell'essere – che costituiscono la classica triade della formazione – il docente è chiamato a porre

attenzione all'interazione tra emozioni, concetti e significati, con una chiara assunzione di responsabilità per lo sviluppo di comportamenti pro – sociali, in dimensione cooperativa. Il gruppo di lavoro ha sempre ribadito la priorità assoluta della valenza dell'apporto che la professionalità docente detiene in qualsivoglia azione impostata per il radicarsi di una cultura della prevenzione e della sicurezza nei percorsi formativi. D'altro canto, alla professionalità docente reca valore aggiunto il **contributo collaborativo di esperti di settore e degli altri soggetti interessati**: tale sinergia è criterio essenziale per l'impianto di un sistema integrato di interventi – a carattere multi ed interdisciplinare - a garanzia della diffusione e della affermazione positiva e concreta della cultura della prevenzione.

### Le scelte strategiche

L'inserimento di percorsi per la prevenzione e la sicurezza in un Piano dell'Offerta Formativa presuppone la **formazione specifica e la valorizzazione delle professionalità degli operatori scolastici**: rivestire il ruolo di responsabile dell'attuazione di interventi per la diffusione della cultura della prevenzione significa saper veicolare contenuti, comportamenti, valori incisivi nell'azione di ogni operatore dell'Organizzazione Scuola nell'ottica di servizio efficace all'utenza.

Al di là di specifici percorsi informativi e/o formativi tecnico-specialistici per il personale interessato, è necessario che si delinei **una politica per lo sviluppo della cultura della prevenzione**. Rendere caratteristica della propria offerta formativa l'attenzione alla creazione di una cultura della prevenzione e della sicurezza è, infatti, una scelta strategica dell'organizzazione-scuola, che richiede di essere esplicitata in *linee guida* espresse da un Collegio dei Docenti convinto della significatività di tale scelta e pronto a giocare in azioni di innovazione didattica coerenti con lo sviluppo di tale cultura, in una dimensione trasversale ai vari settori disciplinari, con assunzione di responsabilità e di relativi compiti di attuazione a livello di gruppi di docenti (Consiglio di classe, gruppo di Progetto, etc..). Naturalmente, sarà da elaborare una strategia organizzativa che favorisca l'attuazione efficace degli interventi progettati: è auspicabile l'attivazione di uno Staff di consulenza per la progettazione e la gestione di percorsi per la prevenzione e la sicurezza; tale Staff va pensato come costituito da operatori dell'istituzione scolastica adeguatamente formati, oltre che facilitati e supportati dalla consulenza e dal confronto con esperti di settore.

### Il coinvolgimento

Non è di secondaria importanza porre attenzione alle strategie di coinvolgimento sia del personale della scuola sia dell'utenza. Un sollecito alla **coerenza nell'applicazione da parte dei Dirigenti Scolastici delle norme di tutela della salute e della sicurezza** come prescritto da D.L. 626/94 e in particolare per il sistema di istruzione e formazione dal D.M. Pubblica Istruzione 382/98 è ritenuto sostanziale quale esempio altamente educativo per i discenti. Vale la pena di sottolineare che il citato decreto 382/98 indica come criterio basilare che “ *le disposizioni si applicano a tutte le istituzioni scolastiche ed educative di ogni ordine e grado, relativamente al*

*personale e agli utenti delle medesime istituzioni, tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio da esse espletato”*; il termine utenti è ampiamente comprensivo e si riferisce non solo agli allievi – per alcune attività equiparati ai lavoratori (Educazione Fisica, lavoro a VDT, Laboratori) -, ma a tutti coloro che hanno occasione di frequentare la scuola per ragioni connesse al servizio da essa erogato. Occorre predisporre occasioni e opportunità perché la comunicazione delle notizie più importanti in fatto di sicurezza, naturalmente adattata alle diverse età e ai differenti contesti, venga fornita agli allievi e agli utenti tutti. In particolare, occorrerà sia rivolta adeguata attenzione al **coinvolgimento delle famiglie**, primario soggetto coeducatore. Occorrerà porre in essere strategie di comunicazione, motivazione, collaborazione: non esistono procedure predefinite al riguardo, pertanto anche in questo caso sarà necessaria la competenza di ogni singola realtà scolastica per lo studio e l’analisi delle esigenze di contesto e per una pianificazione attenta dell’utilizzo efficiente delle forze in campo.

#### *Un Sistema di gestione per la diffusione della cultura della prevenzione e della sicurezza*

Uno dei maggiori rischi di debolezza insito nell’azione di elaborazione di interventi per la diffusione della cultura della prevenzione e della sicurezza consiste nella mancanza di coordinamento cooperativo tra i diversi attori impegnati in differenti settori, nelle specifiche realtà locali e a livello nazionale: ciò è spesso causa di dispersione e dispendio non coerente di risorse, di limitazione delle esperienze ad ambiti ristretti ed autoreferenziali, di conseguente mancata apertura di prospettive di sviluppo.

A sostegno della realizzazione e dell’implementazione di interventi sistemici per l’acquisizione consapevole della cultura della prevenzione è necessario, pertanto, curare e favorire la **valorizzazione e la diffusione delle migliori pratiche** attraverso:

- opportune azioni di comunicazione
- occasioni di confronto strutturato (benchmarking)
- **creazione e sostegno di una rete interistituzionale** in grado di
  - leggere i contesti
  - fare analisi e proiezioni dei bisogni sociali e dei singoli
  - mettere a disposizione competenze tecnico – scientifiche specifiche
  - mettere a disposizione adeguate risorse finanziarie
  - condividere spazi e laboratori di esercitazione con le istituzioni scolastiche
  - riconoscere e certificare le competenze acquisite dai soggetti in formazione
  - utilizzare e valorizzare le professionalità
  - monitorare e valutare l’azione educativo – formativa e impostare azioni per il miglioramento continuo.

## I nodi critici

La pianificazione di interventi per la creazione e la diffusione della *cultura della prevenzione e della sicurezza* richiede la considerazione di alcuni nodi problematici, la definizione di strategie congiunte e l'elaborazione di strumenti per affrontarli e per pianificare, attivare e realizzare azioni risolutive.

### Creazione di una rete interistituzionale

Occorre considerare che l'attivazione di una rete interistituzionale richiede la definizione *chiara di ruoli, funzioni, responsabilità ed autorità specifiche*, oltre alla precisazione di compiti e di aree di intervento. Richiede attenzione anche la definizione di *modalità per il coordinamento e la valorizzazione delle iniziative* promosse dai diversi soggetti coinvolti, nonché la *modalità di reperimento e di assegnazione delle risorse finanziarie*, che non siano distribuite a pioggia, ma in base ad una valutazione oggettiva e verificabile della complessità e della valenza dell'intervento in un determinato contesto.

### Valorizzazione della professionalità docente – Formazione Formatori

L'autonomia scolastica ha imposto ai singoli istituti l'elaborazione e la realizzazione di una strategia organizzativa capace di garantire l'attuazione del Piano dell'Offerta Formativa e l'erogazione del servizio in termini di efficacia e di efficienza. Tuttavia, i ruoli e le figure attivate per il funzionamento dell'organizzazione scolastica rimangono troppo spesso sfumati e legati alla disponibilità e all'interesse personale, senza riconoscimenti specifici. Valorizzare la professionalità docente significa *rendere effettivi e riconosciuti i ruoli e i livelli di autorità loro connessi, definire tali ruoli sulla base di effettive competenze e quindi impostare azioni per la valutazione delle prestazioni professionali e conseguenti piani di formazione e sviluppo, attivare un sistema premiante*. Inoltre, non occorre solo definire chi, con quali *strumenti e metodologie* e con quali *tempi* debba gestire la formazione del personale responsabile dell'attuazione di una cultura della prevenzione e della sicurezza; è prioritario fare chiarezza su quali debbano essere *i temi e i contenuti della formazione*, che riguarderanno certo norme e regolamentazioni, ma che non potranno prescindere dalla considerazione di come creare effettiva collegialità e responsabilità di contributi e comportamenti nell'impegno di diffusione di tale cultura. Una riflessione va condotta anche sul *ruolo degli esperti tecnici di settore* e sulle *modalità di supporto ai docenti*.

### Metodi, strumenti, valorizzazione e implementazione delle best practices

Vanno studiate le *modalità per rendere effettiva la trasversalità dei temi relativi alla prevenzione e alla sicurezza nei percorsi didattici*, superando la rigidità e la specificità delle singole discipline; nel contempo, è necessario individuare i criteri e i requisiti che garantiscono *continuità nello sviluppo delle tematiche*, nel rispetto delle specificità legate all'età dei discenti e alle condizioni di contesto.

Condivisi i principi psicopedagogici che debbono informare l'azione didattica, è necessario vengano tradotti in *percorsi e strumenti didattici immediatamente applicabili*: debbono essere esplicitate le modalità di conduzione degli interventi e debbono essere messi a punto materiali e strumenti per la progettazione, la realizzazione, la verifica, la valutazione e il miglioramento continuo delle proposte formative. Va da sé che l'*applicabilità immediata* cui si fa riferimento non significa trasferibilità *tout court* – impossibile nell'ottica essenziale di adesione e rispetto del contesto – bensì spendibilità concreta, con effetti sostanziali di ricaduta significativa nella crescita dell'individuo in formazione.

Per *permettere la valorizzazione, la fruibilità e l'implementazione delle best practices* va considerata l'opportunità di effettuare un censimento e una valutazione degli interventi più significativi in essere, impostando azioni e metodi per l'utilizzo, la diffusione e l'implementazione delle esperienze più efficaci, anche attraverso confronti tra realtà nazionali e internazionali.



## L'APPROFONDIMENTO NEI GRUPPI

### La necessità di una rete interistituzionale

Emilio Volturo

Medico del lavoro – gruppo “Scuola” CIIP

### Sintesi

La più evidente parola chiave che emerge nell'esaminare i possibili componenti ed i possibili flussi di una rete interistituzionale che consenta di rendere praticabile l'obiettivo di diffondere la cultura della prevenzione nel mondo della scuola è senza dubbio: **COMPLESSITA'**.

Già ad un primo esame superficiale, infatti, ci si rende conto di dover costruire non tanto una “rete”, quanto piuttosto una “rete di reti”, fatta di componenti assai diverse tra loro, con nodi forti e nodi deboli, con livelli di consolidamento assai diverso da settore a settore.

Vanno dunque, fin da subito, tenuti in considerazione alcuni componenti fondamentali:

- la rete dei saperi e delle conoscenze;
- la rete delle istituzioni, dei servizi e delle competenze;
- la rete dei fruitori e delle rappresentanze.

Va inoltre tenuto presente che vengono chiamati in causa sistemi diversi, tra i quali rivestono particolare importanza:

- il sistema Scuola;
- il sistema Salute e prevenzione;
- il sistema dei Governi locali.

E' innanzitutto necessario, dunque, declinare in modo puntuale le caratteristiche fondanti dei suddetti sistemi.

Nella complessa operazione di connessione delle diverse reti e dei diversi nodi si pone immediatamente il problema di fornire **strumenti utili** perché tale connessione abbia una qualche speranza di successo.

La discussione all'interno del gruppo ha fatto emergere una prima importante considerazione: il ruolo centrale all'interno del processo di diffusione della cultura della prevenzione nel mondo della scuola deve innanzitutto riconoscere l'assoluta

centralità del mondo della scuola stesso, con le sue istituzioni ed i suoi professionisti. Non sembrano praticabili, in altri termini, ipotesi di “importazione dall'esterno” di valori e cultura.

La discussione nel gruppo di lavoro ha delineato alcune coordinate fondamentali che stanno alla base di un'ipotesi di affermazione, o quantomeno di rilancio, della cultura della prevenzione nel mondo della scuola:

#### Generalità

Bisogna parlare di PREVENZIONE a tutto tondo, non settorializzata nei suoi vari aspetti. Esistono alcuni valori di fondo comuni a tutte le prevenzioni (igiene e sicurezza del lavoro, educazione alimentare, educazione stradale, educazione sessuale ...). E' proprio su questi valori comuni che bisogna far leva, evitando una frammentazione indebita (che oggi di fatto esiste) per cui soggetti e progetti non comunicanti tra loro invadono la Scuola con iniziative estemporanee, legate essenzialmente a contingenze temporali o locali, che richiedono un alto consumo di risorse ed un basso risultato in termini preventivi.

#### Continuità

L'impegno formativo sulla prevenzione non può che essere costante e continuo. Le iniziative estemporanee e discontinue, che pure hanno avuto ed hanno il grande valore di “smuovere l'inerzia”, non possono essere considerate un'opzione strategica. Per dirla con un'immagine un po' grossolana ma certamente rispondente al vero: gli incontri “una tantum” su questo o quel tema preventivo (ognuno di noi e' stato a vario titolo chiamato a partecipare a queste iniziative), che si inseriscono come corpi estranei nel tessuto formativo e nel corpo docente, sono destinati fondamentalmente a lasciare il tempo che trovano.

#### Trasversalità

Rappresenta un ulteriore passo avanti rispetto all'affermazione precedente. Non solo è necessario che i valori della prevenzione permeino la didattica divenendone una componente strutturale, ma è altresì fondamentale che tutte le discipline vengano coinvolte in questo processo. La prevenzione non può essere appannaggio dell'una o dell'altra disciplina, a seconda della maggiore sensibilità di uno o alcuni docenti. Inutile sottolineare come, posta questa premessa, il livello di partenza debba necessariamente essere la programmazione scolastica nella sua totalità.

Dalle parole chiave Continuità e trasversalità discende un'indicazione metodologica fondamentale: va assolutamente rispettato il **sistema formativo** esistente, così come si presenta nelle diverse situazioni, senza ipotizzare nuove discipline, nuovi corsi, e men che meno nuove “categorie” di formatori ed insegnanti.

### Centralità dei formatori e del corpo docente

E' di fatto un corollario dei punti precedentemente esposti. Non sembra praticabile un percorso che punti a raggiungere gli studenti attraverso percorsi che non tengano conto della necessità di interagire prioritariamente con i docenti, senza bypassarli né sovrapporsi ad essi. La sensibilizzazione e la formazione dei formatori assume dunque un ruolo centrale.

### Territorialità

Il luogo naturale per il consolidamento delle reti è senza dubbio il territorio. Non sono praticabili ipotesi di "calata dall'alto" di proposte e di processi. La priorità va dunque data al virtuoso collegamento, alla ricerca di terreni comuni, alla realizzazione di sinergie tra le istituzioni ed i soggetti che agiscono a livello locale: le articolazioni periferiche del sistema scuola (distretti, plessi, istituti); le articolazioni periferiche del sistema salute e prevenzione (i Dipartimenti di Prevenzione delle ASL); i governi locali.

Ciò non vuol dire, ovviamente, che non possa e non debba essere attivato un parallelo e complementare processo "top down", nel quale la CIIP assumerebbe un ruolo determinante interfacciandosi con i nodi centrali dei suddetti sistemi.

### Sensibilizzazione e formazione dei decisori

E' un'altra importante tessera del mosaico, mutuata dall'esperienza del sistema prevenzione nel mondo delle imprese. All'azione sulla rete delle conoscenze va affiancata un'azione di pari portata sulla rete dei "decisori", su coloro che, sia a livello centrale che a livello locale, detengono il potere decisionale. Vanno mutate dal sistema delle imprese quelle esperienze assolutamente decisive che hanno puntato alla sensibilizzazione di quelle figure che, in ambito più propriamente "industriale" sono indicate come datori di lavoro, dirigenti e preposti. Anche in termini giuridici, anche nel mondo della scuola queste figure esistono e sono caricate di obblighi e responsabilità. Una azione a largo raggio in questa direzione chiuderebbe il cerchio in modo virtuoso, valorizzando e orientando le autonomie e, al tempo stesso, determinando una formidabile razionalizzazione delle risorse.

### Incontro dei portatori di conoscenze

Ultimo ma non ultimo: sotto il profilo strettamente culturale appare fondamentale mettere in comunicazione i diversi luoghi di produzione delle conoscenze coinvolti in questo processo, riconducibili, in estrema sintesi, al mondo degli esperti della prevenzione e il mondo degli esperti della formazione. Non è ipotizzabile una artificiosa saldatura di due comunità a se stanti. Questi esperti devono riuscire a comunicare tra loro e ad interfacciarsi profondamente.

### Valorizzazione delle figure del sistema di prevenzione scolastico

Il 626 impone anche nel mondo della scuola la creazione di "figure esperte", in primis il Responsabile del servizio prevenzione e protezione e il medico competente.

Queste figure possono assumere un ruolo fondamentale *anche* nel processo di diffusione della cultura della prevenzione.

## **La valorizzazione della professionalità docente**

### **Formazione dei formatori**

*Clara Magistrelli*

Dirigente Scolastico – gruppo “Scuola” CIIP

#### **Introduzione:**

Valorizzare i docenti; riconoscere loro un ruolo ed una funzione educativa importante, forse determinante, riconoscere meriti e carriera sono affermazioni di cartello da alcuni decenni, nessun processo realizzativo ha avuto però sviluppi significativi.

Negli anni, con modalità formal-burocratiche, sono stati assegnati alla scuola compiti svariati inseguendo le emergenze del momento storico-sociale. Varie educazioni sono entrate nei curricoli scolastici, senza alcuna preoccupazione di verifica delle competenze professionali dei docenti-formatori, nè degli esiti ottenuti dagli interventi sugli allievi.

La conseguenza è stata una perdita dei connotati che caratterizzavano tradizionalmente il maestro o il professore, senza una reale modifica della professione, come sarebbe stato necessario in una società complessa sul piano culturale e sociale.

La prevenzione come attenzione ai bisogni della persona ed alle esigenze dell'ambiente di vita difficilmente si traduce nella scuola in un comportamento consapevole delle norme democraticamente scelte. Uno iato profondo si è prodotto tra società reale e quella istituzionale ed i docenti faticano a ritrovare la loro collocazione funzionale.

Chiamati, con l'autonomia scolastica, ad una corresponsabilità nella realizzazione del piano dell'offerta formativa dei propri studenti, gli insegnanti sentono l'esigenza di una formazione professionale continua, di un riconoscimento formale e sostanziale del ruolo, di un sistema che riconosca le diverse competenze e che premi il merito.

La singola istituzione scolastica, ottenuta l'autonomia organizzativa e gestionale in questi anni, sta facendo i conti con una organizzazione interna da costruire su figure professionali non riconosciute, con un sistema di riferimento ancora in profonda evoluzione sul piano delle competenze: ha scoperto un'organizzazione debole che potrebbe anche non reggere nel tempo se non trova correttivi e supporti esterni.

La scuola avverte la necessità di costruire un sistema organizzativo su base sussidiaria, che vede coinvolti anche soggetti esterni in un sistema a rete territoriale ed interistituzionale.

La funzionalità di un sistema reticolare diventa indispensabile per dare capacità realizzativa ai piani dell'offerta formativa di ciascun istituto scolastico.

Dare avvio alla costruzione del sistema reticolare in tempi realistici presuppone partire dall'esistente attraverso la sua mappatura, nella consapevolezza che al centro del sistema formativo ci sono i docenti: occorre quindi dar dignità al docente, come professionista della formazione.

La difficoltà, rispetto ad altre professioni, sta nella possibilità di riconoscere ai docenti una vera dimensione professionale: manca loro un *proprium* di conoscenze ed uno status definito, identificato e creduto socialmente.

Attorno a questi concetti, il gruppo formato eterogenicamente da medici, docenti, dirigenti scolastici, operatori ambientali, prevalentemente campani, ha elaborato alcune proposte dopo essersi mosso da un'analisi dei contesti socio-culturali nei quali operano i docenti delle scuole e delle università.

Il gruppo conviene che:

- non esiste il docente come professionista della formazione: attenzione alla persona dello studente, padronanza della disciplina insegnata attraverso conoscenze formali ed informali, flessibilità metodologica, innovazione tecnologica e scientifica sono ancora obiettivi indeterminati di una professione indefinita nei contenuti e comunque non riconosciuta.
- Il processo per arrivare alla definizione della professionalità docente prevede un lungo periodo di preparazione per l'accesso alla professione, ma anche un alto senso di responsabilità individuale e del gruppo professionale attraverso la condivisione di un codice deontologico di riferimento
- I tempi di realizzazione della trasformazione culturale degli insegnanti saranno necessariamente lunghi anche per la necessità di doversi ispirare a principi e valori condivisi, che si dovranno tradurre in atteggiamenti e comportamenti coerenti e rifarsi ad un sistema premiante
- Nell'immediato: occorre partire dall'esistente e costruire il portafoglio delle competenze professionali attraverso corsi di formazione, tirocini anche in settori non scolastici, seminari di sensibilizzazione
- Una rete interistituzionale può essere di valido supporto per la costruzione di uno status definito e riconosciuto socialmente: il coinvolgimento delle OO.SS. può diventare veicolo determinante della nuova cultura professionale.

**Formare chi decide** diviene presupposto indispensabile per la costruzione del profilo professionale del docente.

## **La valorizzazione e l'implementazione delle best practices : esempi di trasversalità didattica e indicazioni per l'uso.**

Maria Rosa Del Buono  
Psicologa / formatrice – gruppo “Scuola” CHIP  
Paola Ricci  
Docente Scuola Media

Per affrontare il tema della fondazione delle basi di una cultura della prevenzione e della sicurezza nel sistema di istruzione bisogna partire da una osservazione: già nella scuola dell'obbligo si lavora educando i ragazzi ad assumere comportamenti sociali che permettano la convivenza nel gruppo, il rispetto reciproco, il rispetto dei luoghi e dei materiali, per creare condizioni di lavoro proficuo e di crescita in un gruppo di pari; in altre parole, l'integrazione nella comunità scolastica.

Se si analizzano le enunciazioni diffuse nelle premesse dei piani dell'Offerta Formativa di molte scuole, i regolamenti interni, la declinazione dei cosiddetti obiettivi educativi trasversali, troviamo indicate finalità educative ed obiettivi attinenti proprio al tema della creazione di una cultura della prevenzione, che nel linguaggio della definizione degli obiettivi educativi delle programmazioni vengono raccolte sotto le voci 'conoscenza e rispetto delle regole della vita scolastica', 'capacità di stabilire rapporti interpersonali', 'capacità di essere autonomi e responsabili nei confronti del lavoro scolastico'.

Dunque gli educatori già riconoscono la scuola come uno spazio di crescita molto particolare che, al di là degli apprendimenti di tipo cognitivo, permette di educare all'assunzione di comportamenti sociali consapevoli e responsabili, in modo diffuso, trasversale, rispetto ai vari insegnamenti di tipo disciplinare.

Quello che in più è necessario che gli insegnanti facciano, per creare una cultura della prevenzione e della sicurezza, è progettare un itinerario educativo esplicitato nei suoi passaggi e condiviso da tutti i docenti del Consiglio di classe; un itinerario che non è necessario preveda specifici contenuti, 'lezioni sulla sicurezza', ma che può essere realizzato dall'insegnante finalizzando gli interventi educativi quotidiani nell'interazione comunicativa con gli alunni.

Ad esempio, quando si condividono con i ragazzi le regole e le procedure da seguire, quando si motivano le ragioni che hanno portato ad elaborare certe regole e procedure, si deve essere consapevoli che non si sta esclusivamente lavorando per ottenere il rispetto di regole scolastiche che permettono di mantenere situazioni di apprendimento ordinato. Così come espletare attività, secondo norme di buona tecnica, non vuol dire solamente lavorare limitando il pericolo che i ragazzi si facciano del male, o danneggino materiali. La conoscenza dei rischi, la consapevolezza della necessità di evitare rischi, genera vigilanza, attenzione, concentrazione; la coscienza che la sicurezza individuale è legata al bene comune.

In entrambi i casi, lo scopo educativo che si sta perseguendo è molto più ampio perchè introiettare a scuola il rispetto degli oggetti, delle regole e delle norme di utilizzo, è legato all'assumere uno stile di vita, all'introiettare l'importanza del

rispetto dell'integrità del proprio corpo, ed è conseguentemente legato al rispetto dell'integrità del corpo degli altri.

Cioè dai comportamenti rispettosi delle regole e dalla comprensione dei principi, si fanno propri valori legati al rispetto di sé e a quello della legalità per il bene comune. Sulla base di queste considerazioni, il gruppo formato da docenti di varie tipologie scolastiche, genitori, esperti di discipline di prevenzione, medici, operatori ambientali, ha analizzato le suggestioni di diversi interventi.

Questi complessivamente hanno messo in luce un mondo della scuola che, progettando gli interventi educativi si è 'spontaneamente' posto il problema di dover far acquisire agli alunni della scuola primaria e dei primi anni della secondaria consapevolezza e comportamenti sociali che permettano la convivenza nel gruppo, il rispetto reciproco, il rispetto dei luoghi e dei materiali.

Senza questa educazione, infatti, non si creano condizioni di lavoro proficuo e di crescita in un gruppo di pari nella comunità scolastica; senza questa educazione non si pongono le basi per la formazione di giovani 'futuri cittadini'.

Le esperienze presentate come buone pratiche hanno mostrato che ci si è mossi a volte con risorse tutte interne al mondo scuola, basate sulla sensibilità e l'esperienza educativa degli insegnanti che nel loro operare didattico quotidiano hanno dialogato con gli alunni, hanno studiato efficaci strategie di intervento trasversali allo studio delle varie discipline per educare gli alunni all'assunzione di comportamenti sociali consapevoli e responsabili.

In altre situazioni invece, la scuola ha accolto dall'esterno proposte, 'pacchetti didattici' elaborati dagli istituti di ricerca che istituzionalmente studiano i problemi della sicurezza in ambito domestico, nel mondo del lavoro, in tutti gli ambienti di vita.

Chi studia i problemi della prevenzione e della sicurezza si è posto il problema di dover fornire agli insegnanti strumenti e percorsi didattici adatti a veicolare in modo coinvolgente una cultura su questi temi fin dai primi anni di scuola. Appare infatti ormai chiaro che negli anni dell'infanzia e poi dell'adolescenza è fondamentale introiettare la consapevolezza dei pericoli, la capacità di adottare comportamenti sicuri, comprendere l'importanza del rispetto dell'integrità del proprio corpo e di quello degli altri; cioè far propri valori legati al rispetto di sé e a quello della legalità per il bene comune.

Dunque, come alcune esperienze mostrate hanno illustrato si sono realizzate proficue collaborazioni tra il sistema educativo della scuola e il mondo degli esperti e dei ricercatori in campo di prevenzione e di sicurezza.

Dall'esterno sono state fornite alla scuola competenze specialistiche e materiali didattici già elaborati; gli insegnanti li hanno utilizzati e arricchiti realizzando percorsi educativi adattati ai loro alunni.

I percorsi sostenuti da materiali strutturati, da giochi didattici, video, CD-ROM sono stati diffusi ed utilizzati in realtà diverse e quindi la collaborazione tra scuola ed esterno ha permesso al mondo della scuola, spesso chiuso in se stesso e difficilmente in grado di esportare le sue esperienze didattiche valide, di avere un sostegno alla progettazione educativa ed uno scambio di conoscenze, di competenze professionali.



D'altra parte la mediazione didattica degli insegnanti ha fornito un apporto prezioso per creare strumenti coerenti con l'età degli alunni e quindi con la capacità di comprendere, di legare in modo significativo i contenuti appresi alla esperienza personale.

Ancora il confronto con gli 'esperti esterni' ha aiutato la scuola a progettare itinerari educativi sui temi della prevenzione e della sicurezza non episodici, ma espliciti nei diversi passaggi, che fossero parte integrante dell'azione educativa.

Rimane molto da fare perché è ancora diffusa nel mondo della scuola la tendenza a risolvere il problema dell'educazione ad assumere comportamenti sicuri e responsabili come stile di vita, con l'insegnamento di specifici contenuti, con la realizzazione di cicli di 'lezioni sulla sicurezza', con interventi di esperti della materia e di prevenzione sui diversi contenuti: l'uso di stupefacenti, o alcolici, i pericoli dell'AIDS, la sicurezza stradale, il primo soccorso in caso di infortunio e così via. In questo modo, però, si fornisce probabilmente solo informazione e non si crea una cultura acquisita, fatta propria dai giovani e trasformata in pratiche di vita.

Pure appare assolutamente necessario creare stabilmente una rete di rapporti tra mondo della scuola ed esperti del settore della sicurezza; si deve creare un archivio di esperienze didattiche esportabili in realtà diverse, conosciuto e facilmente accessibile da parte degli operatori del settore della formazione e dell'istruzione.

Si dovranno realizzare situazioni di formazione e di ricerca-azione in cui insegnanti, esperti, ricercatori, operatori del settore della prevenzione e della sicurezza si incontrino, si scambino conoscenze ed esperienze, progettino insieme.

Infine il gruppo ha individuato obiettivi e metodi per lo sviluppo di buone pratiche e per l'esercizio di una metodologia di trasversalità didattica, che presentiamo qui come esemplificazione per nuove buone pratiche.

### **Finalità generali e obiettivi specifici**

- Orientare gli atteggiamenti dei singoli verso la prevenzione come habitus costante in situazioni diversamente connotate
- Sviluppare nei singoli risorse psicologiche per il superamento del rischio e per evitare il disagio
- Esercitare i soggetti al controllo dei comportamenti a rischio attraverso il ricorso a pratiche percepite come naturalmente positive
- Promuovere motivanti esperienze di gruppo perché i soggetti possano assumere il significato di valori condivisi
- Rendere i soggetti protagonisti del proprio percorso formativo
- Sviluppare sensibilità al rapporto processo/prodotto
- Educare all'analisi di processo.

## Prerequisiti di operatività e metodologia didattica trasversale

- Esplicitazione a livello di Collegio Docenti di linee guida per una didattica coerente con lo sviluppo della cultura della prevenzione, che partono da tre assunti di base:
  - a) attenzione al soggetto tutto
  - b) gestione della relazione pedagogica/educativa
  - c) assunzione di responsabilità per lo sviluppo di comportamenti pro-sociali
- Sviluppo della cultura della prevenzione in una dimensione trasversale ai vari dipartimenti disciplinari, in continuità metodologica tra ambiti e momenti diversi della dinamica scolastica
- Delibera di assunzione in relazione all'educazione alla prevenzione di responsabilità e di relativi compiti di attuazione a livello di gruppo di docenti ( Consiglio di classe, gruppo di progetto, ecc...)
- Costituzione di uno Staff di consulenza per la progettazione e per la gestione, da parte dei docenti interessati e coinvolti, di percorsi per la prevenzione e la sicurezza
- Inserimento dei percorsi per la prevenzione e la sicurezza nel POF
- Attenzione agli stili di insegnamento da parte del Consiglio di classe e/o del gruppo di progetto
- Attenzione all'uso euristico del linguaggio nel rapporto parola/pensiero
- Valorizzazione delle diverse intelligenze, con particolare attenzione a quella emotiva
- Ricorso a conseguenti dispositivi proiettivi per l'esercizio di comprensione empatica nel circolo virtuoso tra emozioni, concetti, significati
- Esercizio trasversale nella didattica disciplinare di "Bricolage cognitivo", cioè di occasioni formative nelle quali il soggetto possa "smontare e rimontare" il suo percorso cognitivo, interpretandolo ed eventualmente modificandolo consapevolmente
- Ricorso con continuità significativa a conseguenti strumentazioni metodologiche adeguate quali:problem solving, analisi di caso, didattica metacognitiva, didattica orientativa, esercizio all'imparare ad imparare,ecc...
- Predisposizione di occasioni/stimolo perché i soggetti possano perseguire personalizzate strategie di successo formativo e positive relazioni con il contesto intorno
- Esercizio del " rispecchiamento" per la "conoscenza del sé" nel gruppo con particolare riferimento all'analisi dei propri comportamenti in situazioni concrete
- Ricorso alla dialettica tra pari e al cooperative learning per l'esercizio all'assunzione di responsabilità
- Promozione dell'assunzione di un ethos antivessatorio nei confronti di sé e degli altri

## **ESPERIENZE SIGNIFICATIVE**

### **Educazione alla sicurezza in età scolare**

Domenico Pompei

Direttore Servizio di Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro (SPSAL),  
L'Aquila

### **Motivazione ed esperienza acquisita**

Nell'ambito dei compiti istituzionali l'Azienda U.S.L. è titolare delle funzioni di *Prevenzione negli ambienti di vita e di lavoro*. In particolare, la *sicurezza nei luoghi di lavoro e la prevenzione degli infortuni* viene esercitata attraverso il Servizio di Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro (SPSAL).

Lo SPSAL è l'unità organizzativa della Azienda U.S.L. deputata a svolgere tutte le funzioni di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro. In questa definizione sono comprese sia la prevenzione degli infortuni che la prevenzione delle malattie da lavoro o cosiddette professionali. Accanto a questi compiti lo SPSAL svolge anche quello della prevenzione degli infortuni domestici.

L'obiettivo istituzionale è rappresentato dal miglioramento delle condizioni degli ambienti di lavoro e delle condizioni psicofisiche dei lavoratori, quindi, del loro stato di salute.

Tale competenza, oltre che attraverso le attività di vigilanza e di controllo, viene esplicata a mezzo di tutte le possibili attività di prevenzione, ivi comprese le attività informative, formative e di assistenza, ovvero di educazione alla sicurezza.

La sicurezza è conoscenza, condotta comportamentale adeguata e corretta, ovvero è cultura. Se questa affermazione è vera, allora perché non iniziare a promuovere la prevenzione degli infortuni sin dall'età della scuola elementare ed all'interno della stessa? In tal modo la cultura della sicurezza diverrà patrimonio "genetico" della persona. Sappiamo, infatti, quanto sia difficile indurre cambiamenti nei comportamenti, ormai consolidati, degli adulti!

Partendo da tale presupposto, nel corso dell'anno scolastico 2002-2003 è stato realizzato un "progetto pilota" presso la scuola elementare Dottrina Cristiana di L'Aquila. Il progetto formativo si è articolato in n. 8 ore di lezioni teorico-pratiche per ciascuna classe.

Le lezioni sono state integrate da dimostrazioni ed esercitazioni pratiche su:

pronto soccorso eseguite da operatori del Servizio 118; emergenza e lotta antincendio con prova generale di evacuazione realizzata in collaborazione con i Vigili del Fuoco.

L'attività educativa è stata completata da rielaborazioni didattiche di rinforzo (poesie, disegni, temi) operate autonomamente da insegnanti e ragazzi. Il progetto è stato realizzato utilizzando due canali comunicativi:

un primo, diretto, sulla prevenzione degli infortuni domestici e da lavoro indirizzato ai ragazzi;

un secondo, indiretto, veicolato dal coinvolgimento emotivo dei genitori quali destinatari dei messaggi ritrasmessi loro dai figli.

I genitori, inoltre, sono stati coinvolti in una recita finale che ha visto protagonisti i loro figli.

Accanto ai due canali comunicativi utilizzati, vi è un contesto sottostante che viene di fatto utilizzato e sottoposto a verifica: la sicurezza dell'ambiente scolastico e la gestione delle emergenze.

## Linee progettuali

### Destinatari

Ragazzi frequentanti la scuola elementare

### Finalità

Divulgare la cultura della sicurezza iniziando in età precoce e nella sede formativa naturale ed istituzionale, la scuola.

“Educare alla sicurezza ed a norme comportamentali da osservare in tutti i luoghi di vita, in casa ed all'aperto, e di lavoro”

### Durata e modalità operative

Per singola scuola è annuale, mentre il progetto sarà riproponibile di anno in anno.

Preventivamente è stato richiesto l'assenso delle singole autonomie scolastiche interessate (Circolo Didattico, Istituto Comprensivo), mentre l'inizio delle attività progettuali è stato preceduto da un incontro di coinvolgimento sia del corpo docente che dei responsabili della sicurezza della scuola.

Per ogni singola classe sono state impiegate, nell'arco di tre mesi:

- otto ore con incontri frontali a carattere teorico-pratico;
- circa 4 ore per le esercitazioni con il 118 ed i Vigili del Fuoco.

L'attività educativa è stata completata da rielaborazioni didattiche sulle tematiche delle lezioni ed esercitazioni eseguite autonomamente da insegnanti ed alunni.

### Fasi:

- Coinvolgimento iniziale degli insegnanti con illustrazione del progetto, del materiale didattico e concertazione delle metodiche;
- Incontri tematici con gli allievi;
- Rielaborazioni didattiche insegnanti-alunni;
- n. 1 esercitazione sul pronto soccorso con il 118 su più classi;
- prova generale di evacuazione con VV.FF.;
- organizzazione mostra degli elaborati;
- recita finale che ha coinvolto tutte le scolaresche ed i genitori.

### Contenuti

- Cenni sul D.lgs 626/94 (memorizzazione numeri 626 e soggetti coinvolti)
- I Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) associati alle situazioni di rischio;
- Segnaletica di sicurezza (colori della sicurezza, significato, utilizzo, comunicazione)
- Marcatura CE (significato ed importanza)
- Rischio elettrico (quadro elettrico, prese, interruttori, luci di emergenza)
- Infortuni domestici (rischi presenti in casa)
- Prevenzione incendi, terremoto (utilizzo vie di fuga, norme comportamentali)
- Esercitazioni pronto soccorso con il Servizio di Emergenza 118
- Esercitazione antincendio e prova di evacuazione con i Vigili del Fuoco

### Metodologia:

Incontri tematici tenuti da tecnici e/o medici con cadenza quindicinale, in presenza delle insegnanti, ricercando il massimo coinvolgimento dei ragazzi con dialogo e simulazioni (role playing, ecc.).

Successive rielaborazioni didattiche da parte delle insegnanti fra una lezione e l'altra (disegni, temi, poesie).

### Strumenti

- Presentazioni Video
- Opuscoli informativi a fumetti
- Videocassette a fumetti
- Cd multimediali a fumetti
- Cd musicale sulla 626
- Dispositivi di Protezione Individuale

### Risorse umane utilizzate:

Operatori dei servizi pubblici (SPSAL, 118, VV.FF.)

N. 2 Tecnici privati quali volontari

### Modalità di monitoraggio e di verifica

Trattandosi di progetto pilota non erano stati definiti specifici strumenti di verifica e monitoraggio dell'apprendimento.

Negli incontri iniziali si è cercato di rilevare il grado di conoscenza degli alunni (in funzione della loro età) di alcuni argomenti e l'abitudine a comportamenti sicuri, oltre all'attenzione accordata al tema sicurezza dalle loro famiglie. Negli incontri finali sono state riproposte le medesime situazioni registrando, anche attraverso gli elaborati realizzati, gli eventuali cambiamenti.

### Risultati

Sulla base di una valutazione complessiva del progetto pilota, derivante dai giudizi del corpo docente, dal coinvolgimento emotivo degli alunni e dalla loro

partecipazione attiva nelle lezioni frontali, nelle successive rielaborazioni didattiche e nella manifestazione finale, i risultati sono stati più che buoni rispetto alle aspettative iniziali.

Ottimo il coinvolgimento e la sensibilizzazione degli insegnanti.

Buono il coinvolgimento dei genitori

### Valutazione dell'esperienza

#### Punti di forza:

Intervento sinergico di diversi "soggetti istituzionali".

Integrazione operatori scolastici ed extrascolastici.

Forte coinvolgimento di componente insegnanti, allievi e genitori.

#### Punti di debolezza:

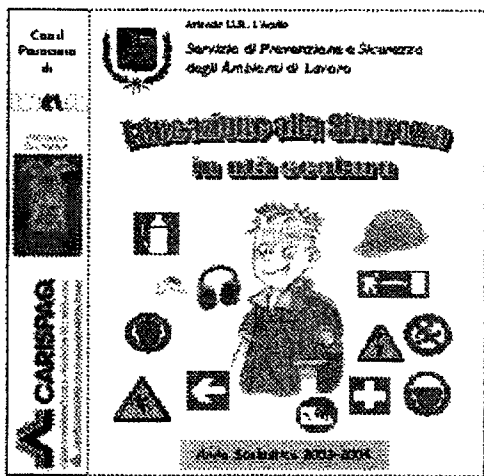
Notevole impegno degli operatori esterni per una campagna di larga scala.

### Riferimenti normativi

- Art. 21 del D.Lgs. 626/94 - informazione
- Art. 22 del D.Lgs. 626/94 - formazione
- Art. 12 e 13 del D.Lgs. 626/94 - gestione dell'emergenza
- Art. 3 della Legge 493/99 - prevenzione degli infortuni domestici.

Ideatore: *geom. Gabriele Mantini*

### Attività in corso per il 2004



L'esperienza maturata ci ha convinti della bontà dell'iniziativa, Pertanto, per l'anno 2004 (anno scolastico 2003/2004) il progetto è stato riproposto.

Sono stati coinvolti n. 4 circoli didattici che parteciperanno con n. 5 scuole del comune di l'Aquila (Pianola, Bagno, Paganica, Coppito, Villa Gioia). I ragazzi direttamente incontrati oltre alle relative insegnanti sono circa 400. In considerazione della partecipazione indiretta dei genitori, il numero complessivo delle persone coinvolte é circa 1200. Accanto a queste occorre considerare tutti coloro che saranno sensibilizzati ed informati alle tematiche della sicurezza nelle manifestazioni conclusive cui parteciperà anche l'INAIL Regionale.

Un ulteriore ambizioso obiettivo sul quale il Servizio si sta impegnando è quello di raccogliere il percorso formativo ed il materiale didattico prodotto, in un opuscolo corredato di CD utilizzabile quale strumento per l'insegnamento di principi di sicurezza nell'età scolare da parte di insegnanti e/o altri operatori.

Un sentito ringraziamento per la messa a disposizione gratuita di opuscoli e materiali va a:

- I.S.P.E.S.L.
- INAIL
- I.M.Q.
- POLISTUDIO
- C.P.T. – L'Aquila

## Progetto "626 Prevenzione Scuola Lavoro"

Carlo Veronesi

Direttore Servizio Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro (SPSAL)

Reggio Emilia

### Percorso

1995

- Sensibilizzazione attraverso incontri seminari dei Capi d'Istituto sui nuovi obblighi e responsabilità nella scuola, alla luce del D. Lgs. 626/94.
- Stesura e firma del **protocollo d'intesa** (30.11.1995) Azienda USL di Reggio E. - Dipartimento di Prevenzione - Servizi Prevenzione Sicurezza Ambienti di Lavoro (SPSAL) e Provveditorato agli Studi, attestante la volontà dei due Enti di assegnare priorità di risorse e programmi agli aspetti della Prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro. Documento divulgato a tutti gli Istituti.
- Istituzione di una **commissione paritetica** con la partecipazione di rappresentanti del Provveditorato, dei SPSAL, dei Capi d'Istituto dei vari gradi scolastici elementari, medie, superiori, dei Comuni e della Provincia, quali proprietari o gestori degli edifici.

Compiti fondamentali della commissione sono:

- a) la definizione delle procedura per gli adempimenti previsti dal D.Lgs 626/94 per la Scuola;
- b) la realizzazione di un progetto di educazione alla salute per docenti e studenti. (Tutt'ora al lavoro)

#### a) Definizione procedure D.Lgs. 626/94

Censimento, mediante schede, delle scuole di ogni ordine e grado per conoscere n° dipendenti, n° studenti, tipo e numero di laboratori o aule speciali, nome del Responsabile Servizio Prevenzione Protezione (SPP) se già nominato, indicazione dell'Ente proprietario e gestore della struttura.

Indicazioni - linee guida per i principali adempimenti:

- costituzione SPP e nomina del suo Responsabile (art.8) ;
- predisposizione del Documento (art.4) composto da due valutazioni dei rischi, una a carico dell'Ente Proprietario, relativa alla struttura e agli impianti fissi, l'altra a carico dell'Istituto riguardante le attrezzature e l'organizzazione;
- preparazione di valutazioni - tipo per laboratori;
- formazione-informazione per i lavoratori (vedi progetto educazione alla salute). (in corso di realizzazione)



### b) Progetto educazione alla salute

Il progetto ha una doppia valenza: la formazione e l'informazione dei lavoratori della scuola (docenti - non docenti - studenti) sul D.Lgs 626/94 e contemporaneamente l'aggiornamento professionale dei docenti come diretti responsabili della formazione dei giovani - futuri lavoratori.

Il processo di formazione è avvenuto in diversi momenti.

### Formazione formatori

1996-1997

Realizzazione da parte dei SPSAL di 12 CORSI DI AGGIORNAMENTO per un totale di 370 docenti formati nel periodo Febbraio 1996 - Marzo 1997:

n. 5 corsi di 30 ore ciascuno per docenti degli Istituti superiori di 2° grado suddivisi per laboratori tecnologici (ordine tecnico - professionale) e per laboratori di chimica, fisica, informatica (ordine tecnico, classico, scientifico, magistrale, artistico) con un coinvolgimento diretto di 104 docenti.

n. 7 corsi di 15 ore ciascuno per docenti delle scuole dell'obbligo (elementari e medie) a livello distrettuale per un numero totale di docenti coinvolti pari a 266.

Questi corsi, implementati dai moduli di Prevenzione Incendi - Evacuazione e di Primo Soccorso, sono ritenuti validi come Formazione per i Responsabili dei Servizi di Prevenzione e Protezione nella Scuola (Superiori: 30 + 16 = 46 ore; Scuole dell'obbligo: 15 + 16 = 31 ore).

### FORMAZIONE DEL RIMANENTE PERSONALE DOCENTE E NON DOCENTE - CORSI DI RICADUTA

I moduli validi quale ricaduta formativa per tutto il personale docente e non docente di ogni istituto, gestiti autonomamente dai docenti formati (formatori), sono così articolati:

-Istituti Superiori: modulo di 12 ore con comunicazione generale di 4 h per tutti i lavoratori ed una di 8 h più approfondita per i docenti di materie tecniche.

-Scuole dell'obbligo: modulo di 8 ore comprensivo di Prevenzione Incendi-Evacuazione e Primo Soccorso.

### Progetti

1997

#### Settimana della prevenzione sul lavoro

Realizzazione di un evento sulla sicurezza e l'igiene nella scuola e nel lavoro

Reggio Emilia 26 Aprile - 1 Maggio 1997

L'obiettivo dell'intero progetto è quello di sensibilizzare e promuovere la cultura della prevenzione nei giovani, al fine di contribuire alla formazione di un cittadino-lavoratore consapevole del valore della salute.

Si tratta di un evento sperimentale e innovativo con il quale studenti ed insegnanti hanno realizzato progetti che hanno avuto come tema la sicurezza e la prevenzione nei luoghi di lavoro.

Il metodo di lavoro utilizzato si è basato sull'apprendimento attivo (fare più che ascoltare) che ha comportato dapprima lo studio della legislazione e dei metodi di prevenzione, e in seguito la realizzazione di un progetto attinente la specializzazione dell'Istituto da presentare pubblicamente durante la Settimana come testimonianza delle conoscenze acquisite.

Gli studenti si sono posti di fronte alla città tutta non nel loro abituale ruolo di allievi, ma in quello opposto: essi, infatti, presentando i loro prodotti sono stati in grado di parlare ai genitori-lavoratori-cittadini di prevenzione, di sicurezza, di salute e della grande importanza che questi problemi rivestono.

#### Organizzazione

Per la realizzazione di un progetto di tale ampiezza si è costituito un COMITATO ORGANIZZATORE che ha visto la presenza di rappresentanti degli Enti Pubblici (SPSAL dell'Azienda USL, Provveditorato agli Studi, Comune di Reggio E., Lega dei Comuni, Provincia di Reggio E.), delle Associazioni Imprenditoriali (Associazione Industriali, API, CNA, Federazione Coop.ve Emilia Nord), Organizzazioni Sindacali (CGIL, CISL, UIL)

Compito del Comitato è stato quello di:

- valutare e risolvere i problemi logistici e organizzativi;
- reperire i finanziamenti necessari;
- attivare le collaborazioni con le aziende-sponsor dei vari progetti e con altri Enti;
- risolvere i problemi burocratico-amministrativi;
- pubblicizzare l'iniziativa;
- predisporre il programma dell'intera manifestazione.

#### Dove

Le piazze, i teatri, le sale ed altri luoghi di incontro della città e della provincia, hanno visto la scuola, i docenti e gli studenti, protagonisti di una comunicazione attiva alla città ed al mondo del lavoro.

#### Come

Con idee, progetti seri, ironici, provocatori, pensati, realizzati e gestiti dagli studenti e dai docenti:

#### I numeri della settimana

SCUOLE - 205 di cui 25 Superiori direttamente coinvolte nella realizzazione dei progetti, 40 Medie, 140 Elementari coinvolte nei concorsi e nella visita delle mostre e delle installazioni

DOCENTI - direttamente coinvolti nei progetti: 110 (solo degli Istituti Superiori - non è possibile quantificare la partecipazione dei docenti delle Scuole dell'obbligo partecipanti ai Concorsi)

STUDENTI direttamente coinvolti nei progetti: 2600

PARTECIPANTI complessivi a Mostre, Convegni, Cinema, Teatro: 4700

AZIENDE sponsor dei progetti: 30. Interessate all'iniziativa Aziende Aperte e al Questionario 626: 130. Totale az.: 160

ENTI direttamente coinvolti: 24 (Vigili del Fuoco - Inail - Ispettorato del Lavoro - Camera di Commercio -Università, ecc.)

ASSOCIAZIONI interessate: 10

MEZZI DI INFORMAZIONE: 3 giornali locali - 3 televisioni locali hanno seguito la manifestazione con articoli, servizi televisivi e interviste in studio.

Reti nazionali: RAI 3 - TMC

Riviste specializzate (Lavoro e salute, ecc.)

CONFERENZE STAMPA: 3 incontri con la presenza di tutti i mezzi di informazione locali.

COMITATO ORGANIZZATORE per l'organizzazione: 15 rappresentanti dei vari enti

PERSONALE DEI SERVIZI SPSAL impegnati in turni durante la Settimana: 30

EQUIPE SCUOLA SPSAL per ideazione, coordinamento, organizzazione: 6 operatori

#### Prodotti :

10 pubblicazioni - 3 audiovisivi - 2 videogiochi (reperibili presso SPSAL)

in distribuzione a tutte le scuole della Provincia di Reggio E. e agli SPSAL della Regione Emilia Romagna.

Complessivamente si può stimare che tutta la Provincia sia stata coinvolta nella tematica della Settimana: almeno 40.000 famiglie hanno avuto notizia del lavoro svolto, considerando che gli studenti sono oltre 30.000, i docenti 6.000, oltre 3.000 le persone appartenenti ad Enti, Associazioni, Aziende, nonché Lavoratori e Cittadini. Non si è in grado inoltre di stimare quanti sono stati i partecipanti alla manifestazione del 1 Maggio.

#### Formazione

1998

Si continua il percorso articolato per la formazione di tutti i soggetti 626.

Strutturando moduli dedicati per

DDL = preside

RSPP=DOCENTI Istituti superiori

RSPP=DOCENTI Elementari Medie

ANTINCENDIO

## PRONTO SOCCORSO LAVORATORI NEO ASSUNTI

### Progetti

#### Aziende Aperte

Il progetto ha l'obiettivo di far conoscere agli studenti come il D.Lgs. 626/94 sia realmente applicato in azienda, attraverso un confronto diretto con i soggetti del sistema prevenzione aziendale: Responsabile del Servizio Prevenzione Protezione, Datore di lavoro, Lavoratori, ma anche gli enti di controllo e successivamente di capire come la valutazione dei rischi si traduca in reale aumento della sicurezza e igiene in produzione mediante una visita guidata in stabilimento.

#### Fasi:

il progetto, si articola in 6 ore di lezioni frontali, 2 ore di lavoro di gruppo e circa 2 ore di visita in azienda. L'intero percorso prevede diverse fasi di verifica di apprendimento, attraverso la preparazione da parte degli studenti delle domande da porre ai vari soggetti, nonché nella stesura di una griglia check-list da utilizzare durante la visita per cogliere gli aspetti più significativi sia del ciclo produttivo sia della sicurezza.

### Controlli

n. 11 ispezioni nelle scuole di ogni ordine e grado della Provincia con 4 verbali di Prescrizione e 7 verbali di disposizione

### Formazione

#### 1999

Si continua il percorso articolato per la formazione di tutti i soggetti 626.

#### COSTITUZIONE DEL POOL 626

Istituzione di un pool costituito da insegnanti tecnici individuati sulla base delle disponibilità di organico attuali e delle competenze acquisite, con il compito di supportare le scuole nell'applicazione del 626, in particolare Valutazione dei Rischi, Attuazione delle misure di prevenzione, Gestione Emergenze, Formazione art. 21-22, fino a essere nominati R.S.P.P. di più scuole.

Gli insegnanti assegnati al Pool rimangono nelle proprie sedi scolastiche e vengono attivati mediante richiesta al loro Preside, il quale autorizzerà l'utilizzo presso altra sede.

Per ciò che concerne gli aspetti funzionali e di organizzazione quotidiana (uso mezzo proprio, rimborsi chilometrici, copertura assicurativa, ecc...) si farà riferimento ai fondi provinciali per progetti di interesse comune.

### Progetti

La Scuola adotta una azienda – prima edizione

Il progetto si rivolge agli studenti degli Istituti tecnici e professionali (Meccanica, Agricoltura, Edilizia) e si pone l'obiettivo di far loro conoscere come il Dlgs 626/94 sia applicato nella realtà di una azienda, attraverso un confronto diretto con i soggetti del sistema di prevenzione aziendale: Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione, Datore di Lavoro, Lavoratori

Ogni classe (quarta o quinta) "adotta" un'azienda, disposta a collaborare, prendendo conoscenza della valutazione dei rischi e del piano di misure di prevenzione definito dall'azienda e seguendola per alcuni mesi nel suo percorso produttivo.

Gli studenti, guidati dal proprio insegnante, preparano una check-list di controllo in vista del sopralluogo che effettueranno nello stabilimento (nell'azienda agricola, nel cantiere).

Discuteranno in seguito le proprie osservazioni e le misure di prevenzione da loro stessi definite con il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione seguendo nel tempo l'evoluzione dei lavori di adeguamento.

Hanno partecipato 8 istituti per 17 classi (circa 270 studenti ) insieme a 17 aziende.

I risultati sono stati presentati in un convegno pubblico il 22.11.2000.

### Controlli

n. 2 ispezioni nelle scuole di ogni ordine e grado della Provincia con 2 verbali di disposizione

### Formazione

**2000**

Si continua il percorso articolato per la formazione di tutti i soggetti 626.

### Progetti

La Scuola adotta una azienda – seconda edizione

Hanno partecipato 11 istituti per 17 classi (circa 330 studenti ) insieme a 17 aziende.

I risultati sono stati presentati in un convegno pubblico il 15.11.2001.

### Controlli

Nessuna ispezione

### Formazione

**2001**

Si continua il percorso articolato per la formazione di tutti i soggetti 626.

### Progetti

La Scuola adotta una azienda – terza edizione

Hanno partecipato 10 istituti per 19 classi (circa 350 studenti ) insieme a 13 aziende.

### Controlli

n. 6 ispezioni nelle scuole di ogni ordine e grado della Provincia con scheda nazionale monitoraggio applicazione 626, con n 6 verbali di disposizione

### Formazione

2002

Si continua il percorso articolato per la formazione di tutti i soggetti 626.

Si sono individuati 6 poli distrettuali che gestiscono in autonomia i fondi per la formazione alla sicurezza, garantendo una progettazione diffusa e uniforme sul territorio.

Si sono articolati nuovi corsi a moduli a cui si è aggiunto l'addestramento per i collaboratori scolastici.

### Progetti

Costituzione sottogruppo SCUOLA all'interno dei Comitato Provinciale di Concertazione per la Prevenzione e la Sicurezza nei luoghi di lavoro. Tale Comitato è un organo di concertazione tra Enti Pubblici, Istituzioni, Parti Sociali, presieduto dall'Assessore al Sapere e al Lavoro della Provincia di Reggio Emilia. Ha l'obiettivo di attivare a livello locale sinergie e collaborazioni stabili, favorendo la programmazione di azioni comuni finalizzate alla riduzione del fenomeno infortuni.

Il sottogruppo SCUOLA ha organizzato due iniziative.

### *CONCORSO PENSA SICURO*

Il concorso "Pensare, Lavorare, Sicurare" è finalizzato alla diffusione presso gli studenti delle scuole elementari, medie inferiori e medie superiori di una cultura della prevenzione e della sicurezza sui luoghi di vita e di lavoro, attraverso la valorizzazione della progettualità didattica degli insegnanti.

Criteri

I progetti verranno valutati in base ai seguenti criteri:

- qualità progettuale;
- innovatività;
- economicità;
- riproducibilità del progetto in altri contesti scolastici;
- fattibilità, presenza di un impegno della scuola di appartenenza alla realizzazione concreta del progetto.

Inoltre, otterranno un punteggio aggiuntivo i percorsi didattici che prevederanno l'utilizzo di metodologie didattiche attive (testimonianze, visite guidate, *project work*, ecc.).

## Premi

Il Concorso assegnerà 6 premi suddivisi in tre Sezioni, ognuna corrispondente all'ordine scolastico di riferimento:

Sezione (I): percorsi didattici dedicati agli studenti delle scuole elementari,

Sezione (II): percorsi didattici dedicati agli studenti delle scuole medie inferiori,

Sezione (III): percorsi didattici dedicati agli studenti delle scuole medie superiori.

Sarà premiato il progetto che otterrà il punteggio più alto nell'ambito della corrispondente Sezione di riferimento.

## *PROGETTI DI MIGLIORAMENTO*

Il progetto ha la finalità di progettare percorsi integrati per gli studenti, "specifici per ogni Istituto Scolastico" inerenti la formazione alla sicurezza nella Scuola e la formazione rivolta al futuro inserimento lavorativo.

### Fasi

Predisposizione del protocollo di intervista da sottoporre agli RSPP delle scuole

Intervista pilota con un RSPP per testare il protocollo (eseguita in settembre)

Presentazione del protocollo a tutti gli RSPP e dirigenti scolastici degli istituti superiori (7 ottobre 2002)

Realizzazione delle 34 interviste da parte di un incaricato, in rappresentanza del Comitato (da ottobre a dicembre)

Analisi qualitativa dei dati da parte dello Comitato (entro febbraio)

Predisposizione dei progetti di miglioramento specifici per ogni scuola, a supporto della implementazione di unità didattiche sulla sicurezza (entro aprile)

Restituzione ad ogni dirigente scolastico del piano di miglioramento specifico per l'istituto, come supporto al coinvolgimento degli insegnanti nella realizzazione della specifica unità didattica (entro maggio)

Introduzione nel POF di ogni istituto delle unità didattiche progettate in via sperimentale (da settembre)

## Controlli

n. 4 ispezioni nelle scuole di ogni ordine e grado della Provincia con scheda nazionale monitoraggio applicazione 626 con n.4 verbali di disposizione.

## Formazione

### 2003

Si continua il percorso articolato per la formazione di tutti i soggetti 626.

## Progetti

Convegno 19.02.2003 - "2004 SCUOLE AL SICURO"

A due anni dalla scadenza prevista per l'adeguamento alle norme di sicurezza degli edifici scolastici, scadenza fissata per il 31.12.2004, Polistudio di Rovigo, Studio di consulenza Luciana Bruno di Reggio E. e l'Azienda USL di Reggio Emilia

organizzano un incontro di lavoro che vede la partecipazione delle Istituzioni scolastiche, degli Enti pubblici e di tutti coloro che per vari motivi intervengono nei lavori edili e impiantistici che coinvolgono tali edifici.

Scopo del Workshop è quello di mettere a confronto i diversi interlocutori che operano nella realizzazione delle misure di sicurezza per l'adeguamento degli edifici, di dare loro l'opportunità di esprimere le difficoltà, le necessità di collaborazioni, di integrazioni, di coordinamento con un ampio spazio ai quesiti e alle risposte degli intervenuti.

#### **STAGE SCUOLA – LAVORO**

Aggiornamento dei documenti fondamentali che governano il rapporto tra le Scuole e le Aziende ospitanti , inserendo i temi della sicurezza e igiene del lavoro. Il lavoro è stato svolto insieme alla Provincia che gestisce la preparazione e la formazione dei tutor scolastici.

Elenco Documenti:

Convenzione, Progetto Educativo , Questionario di valutazione dell'aziende e dello studente, dichiarazione di competenza

#### **SITO WEB SCUOLE**

##### **Introduzione**

L'esigenza della costruzione di un sito web dedicato alle sicurezza nelle scuole, è nata durante i seminari di aggiornamento dedicati ai Responsabili dei Servizi di Prevenzione e Protezione RSPP delle scuole di Reggio Emilia.

Obiettivo generale

- Migliorare le condizioni di sicurezza e igiene del lavoro negli Istituti scolastici della provincia di Reggio Emilia e diffondere la cultura della sicurezza tra gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado.
- Realizzare un sito web destinato a tutti coloro che nella scuola si occupano di sicurezza, dirigenti scolastici, RSPP, RLS, insegnanti, per far conoscere gli adempimenti legislativi obbligatori (D. Lgs. 626/94), esempi di buone pratiche realizzate, i progetti educativi rivolti agli studenti.

Obiettivi specifici

- Dare visibilità all'esperienza delle Scuole di Reggio Emilia condividendo e divulgando soluzioni ed esperienze per l'applicazione di quanto previsto dal D.Lgs. 626/94;
- Fornire informazioni e aggiornamenti utili alla gestione del "Sistema Sicurezza" nella scuola;
- Mettere in rete e favorire la discussione tra tutti i soggetti che si occupano di sicurezza nella scuola.

Le fasi di lavoro

Costituzione di un gruppo di lavoro tra RSPP delle scuole e Az. Usl per valutare tempi e modi per la realizzazione del progetto (maggio 2002)



Progettazione del sito e dei suoi contenuti (giugno 2002)  
Divulgazione del progetto per la ricerca e raccolta dei materiali, esperienze, progetti effettuati o in via di realizzazione da parte delle scuole della provincia e di collaborazioni per la costruzione del sito (ott. 2002)  
Realizzazione delle pagine web da parte di un gruppo di studenti coordinati da un docente (nov. 2002)  
Presentazione delle pagine web e richiesta di inserimento del sito web nel progetto del Comune di RE "PORTALE SCUOLE" e definizione di una convenzione per "testare" le pagine realizzate (gen. 2003)  
Pubblicizzazione del progetto per la raccolta di ulteriori materiali, in particolare buone pratiche (feb. 2003)  
Definizione del Comitato Scientifico di gestione del sito: protocollo di accesso e implementazione (apr.2003)  
Definizione del protocollo di gestione del sito con il Comune di Reggio Emilia (maggio 2003)  
Pubblicizzazione del sito a livello nazionale (settembre 2003)

#### Controlli

n. 6 ispezioni nelle scuole di ogni ordine e grado della Provincia in corso di esecuzione.

#### Note

Gli obiettivi e i risultati sono stati raggiunti grazie al lavoro a rete sviluppato con :  
la Commissione Paritetica gestita dell'ex Provveditorato agli studi di cui fanno parte rappresentanti dell'ex Provveditorato, dei SPSAL, dei Dirigenti scolastici dei vari gradi scolastici elementari, medie, superiori, dei Comuni e della Provincia, quali proprietari o gestori degli edifici;

il Comitato Provinciale di Concertazione per la Prevenzione e la Sicurezza nei luoghi di lavoro presieduto dall'Assessore al Sapere e al Lavoro della Provincia di Reggio Emilia di cui fanno parte Provincia di Reggio Emilia, Azienda U.S.L. Reggio Emilia, Direzione Provinciale del Lavoro RE, I.N.A.I.L. Sede di RE, I.N.P.S. Area Provinciale di RE, I.S.P.E.S.L. Piacenza, Vigili del Fuoco RE, C.G.I.L. RE, C.I.S.L. RE, U.I.L. RE, Associazione Industriali RE, Associazione Piccole e Medie Imprese - API RE, Confartigianato - Federimpresa RE, CNA - Associazione Provinciale RE, Confcommercio RE, Confesercenti RE, Confederazione Italiana Agricoltori RE, Federazione Provinciale Coltivatori Diretti RE, Unione Generale Coltivatori RE, Unione Provinciale Agricoltori RE, Legacoop RE, Unione delle Cooperative RE;  
**le scuole, i dirigenti scolastici, gli insegnanti, gli studenti e i genitori.**

Sono stati prodotti diversi materiali e fatti tanti progetti da parte delle Scuole, che risulta difficile elencare.

**I SPSAL di RE sono membri del gruppo di progettazione del MIUR per la preparazione del progetto di formazione per i dirigenti delle istituzioni scolastiche sul tema approfondimenti normativi sulla sicurezza.**  
 In assenza di accordi locali assunti all'interno dell'organismo paritetico, di cui all'art. 59 CCNI 31.8.1999 e all'art. 20, D.Lgs. n. 626/94, si propone uno schema orientativo per contenuti, durata e destinatari a cui fare riferimento:

### PROPOSTA MODULARE PER DESTINATARI

DESTINATARI	MODULI PROPOSTI	DURATA
<i>LAVORATORI</i> V. SCHEMA MODULI FORMATIVI		
Insegnanti d'aula / palestra	Base 1° e Base 2°	4+4=8 ore
Insegnanti di laboratorio, Insegnanti Tecnico-Pratici (ITP), Assistenti tecnici	Base 1° e Base 2° e Laboratorio (a,b,c,d,e,f)	4+4+4=12 ore
Direttore S.G.A. e Assistenti amministrativi	Base 1° e Laboratorio c.	4+4=8 ore
Collaboratori Scolastici	Base 1° e 626 Collaboratori Scolastici	4+4=8 ore
Studenti equiparati ai lavoratori	Base 1° e Laboratorio (a,b,c,d,e,f) Nota: <u>V. Schema di metodo di analisi delle varie fasi dell'attività laboratoriale</u> <u>V. Schema di Unità Formativa per Laboratorio di Chimica</u>	<b>X ore (non definite)</b> Il n. di ore è da stabilire secondo i programmi dei singoli docenti.
<i>SOGGETTI 626</i> V. SCHEMA MODULI FORMATIVI		

## SCHEMA MODULI FORMATIVI

LAVORATORI		
<i>Modulo formativo: Contenuti generali</i>	<i>Contenuti specifici</i>	<i>Durata - ore</i>
<p style="text-align: center;"><i>626 Base 1°</i></p> <p>Concetti generali D.Lgs. 626 – diritti e doveri Assetto Sistema Prevenzionistico Valutazione rischi Norme generali di emergenza dell'istituto</p>		4
<p style="text-align: center;"><i>626 Base 2°</i></p> <p>Rischi specifici alla mansione su ambienti e macchine Aspetti di igiene del lavoro. rischi chimici - fisici - biologici Aspetti di sicurezza del lavoro. rischi meccanici - elettrici Altri rischi (movimentazione manuale carichi e videoterminali ove necessario) Dispositivi di Protezione Individuale (DPI)</p>	V. approfondimento 5	4
<p style="text-align: center;"><i>Laboratori</i></p> <p>Aspetti specifici legati alla tipologia del laboratorio riguardanti. Procedure e norme di comportamento Utilizzo di macchine, attrezzature e sostanze durante gli esperimenti Stoccaggio, immagazzinamento e manutenzione Dispositivi di Protezione Individuale (DPI)</p>		4
a. Lab. Chimica (ceramica – tessile – biologia – fisica - odontotecnica ).	Etichettatura - Uso delle cappe - Scarichi e rifiuti	
b. Lab. Lavorazioni Meccaniche (macchine – saldatura – elettromeccanica – automazioni – falegnameria – fotolitografi – ottici – lav. Metalli preziosi).		
c. Lab. Informatica (aule multimediali – linguistico – disegno CAD)	Attrezzature – fotocopiatura - Stampanti laser	
d. Lab. Agraria (serre – lavorazioni in campo)	Fitofarmaci – rischio biologico da animali	
e. Lab. Cucina		
f. Altro		

<p>626 Collaborati Scolastici "Formazione sul campo"</p> <p>Aspetti specifici della mansione:          uso sostanze chimiche (prodotti detergenti)          uso attrezzature (scale)          piccole manutenzioni arredi          DPI</p>	<p>Cadute a livello per presenza di superfici scivolose.          Cadute dall'alto derivante dall'utilizzo di scale manuali portatili non a norma o conseguenti all'uso improprio delle stesse.          Contatto con sostanze corrosive, irritanti e potenzialmente allergizzanti.          Inalazione di polveri e sostanze irritanti</p>	<p>4</p>
--	---	----------

<b>SOGGETTI 626</b>		
<i>Modulo formativo: Contenuti generali</i>	<i>Contenuti specifici</i>	<i>Durata - ore</i>
<p>Datore di Lavoro autonomo Responsabile Servizio Prevenzione Protezione RSPP=DDL            Legislazione vigente            Organi di controllo            Tutela assicurativa            Rapporti con RLS            Appalti, lavoro autonomo            Valutazione dei rischi            Fattori di rischio            Misure di prev. e prot. e DPI            Prevenzione Incendi            Prevenzione Sanitaria            Informazione Formazione</p>	<p>Decreto 16.01.97            Ministero Lavoro-Sanità            art 10 D.Lgs.626/94</p> <p>DM 10.3.98</p> <p>Circolare n.16            Min.Interni del 8.7.98</p> <p><u>V. approfondimento 7</u></p>	<p>16</p>
<p>Responsabile Servizio Prevenzione Protezione non Datore di Lavoro            V</p>	<p><u>V. approfondimento 8</u></p>	
<p>Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS)            Legislazione vigente            Soggetti coinvolti            Fattori di rischio</p>	<p>(art. 2 Decreto del Ministero del lavoro e della Sanità del 16.01.1997)</p>	<p>32</p>

Valutazione dei rischi Misure di prevenzione e protezione Attività di rappresentanza Tecnica delle comunicazione		
Addetti Prevenzione Incendi PI minimo 2 addetti - Alto – Medio - Basso rischio L'incendio e la prevenzione incendi Protezione antincendio e procedure ad adottare Esercitazione Pratica	D.M Ministero dell'Interno 10.03.98  <u>V. approfondimento 9</u>	16 – 12 - 8
Addetti all'Emergenza Esercitazione di evacuazione	D.M Ministero dell'Interno 10.03.98	
Addetti Pronto Soccorso PS Modulo A - Allertare i soccorsi; Emergenza Sanitaria; Interventi di primo soccorso Modulo B -Traumi e patologie specifiche Modulo C – Addestramenti	D.M. in via di approvazione 1999  V. approfondimento 10	Da 8 a 12

## **Sussidi didattici per la cultura della salute e sicurezza nella scuola elementare**

Giuliana Roseo

Responsabile Unità Funzionale Formazione – Dipartimento Documentazione,  
Informazione e Formazione - ISPESL

Emanuela Giuli

Ricercatore presso il Dipartimento Documentazione, Informazione e Formazione -  
Unità Funzionale Formazione – ISPESL

Ben 4 milioni di incidenti all'anno avvengono in casa, il luogo più pericoloso per gli Italiani 'disattenti' se si considera che gli incidenti sul lavoro ammontano a poco più di un milione e quelli sulla strada a 300 mila. A fotografare gli interni domestici dal punto di vista della sicurezza è il CENSIS, che il 23 marzo 2004 a Roma ha presentato il primo rapporto annuale sul valore della sicurezza in Italia<sup>1</sup>.

La ricerca mette in evidenza una 'falda' molto consistente di microincidentalità domestica, in buona parte sommersa che, nel 2003, ha coinvolto il 27,8% della popolazione nazionale, un dato particolarmente significativo se lo si raffronta con le statistiche ufficiali che riportano un tasso infortunistico del 7,6%. Secondo l'indagine CENSIS le donne, le casalinghe e gli studenti /disoccupati fanno registrare valori rispettivamente del 32,8%, del 33,1% e del 29,9%.

Dai dati ISTAT risulta che la topografia dei luoghi domestici più pericolosi è la seguente: la cucina innanzitutto, dove avvengono il maggior numero di incidenti; il soggiorno e le altre camere, identificati dai dati strutturali come luoghi molto a rischio, ma non percepiti come tali dal campione di indagine esaminato dal CENSIS, che invece sopravvaluta i rischi che si corrono in bagno.

Da cosa dipendono gli infortuni domestici? Almeno da tre fattori: qualità del sistema abitativo; caratteristiche dei prodotti che vengono utilizzati in casa; comportamenti individuali. La qualità del sistema abitativo – sempre secondo il CENSIS - è ancora molto bassa: i problemi più evidenti riguardano le infiltrazioni e le perdite d'acqua, gli allagamenti, le ostruzioni di tubature, cortocircuiti, fughe di gas, ecc.

Ma sono soprattutto i comportamenti (distrazioni, superficialità e cattive abitudini) ad essere possibile causa di infortunio: il 46,1% degli Italiani negli ultimi tre mesi (con punte del 50,3% tra i giovani con meno di 30 anni, e del 56,6% tra studenti e disoccupati) ha avuto almeno un comportamento a rischio per la propria persona, per i familiari e persino per gli inquilini dello stabile abitativo.

Ma cosa fanno gli Italiani di così pericoloso? Dimenticano pentole sul fuoco acceso (12,2%); lasciano rubinetti aperti (11,9%); utilizzano gli apparecchi elettrici quando sono bagnati (11,2%); spengono gli elettrodomestici tirando il filo della spina (10,9%); lasciano il gas aperto (9,1%), scordano il forno acceso (7,1%), dimenticano

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata svolta dal CENSIS per conto del Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali laureati e si è basata su questionari somministrati ad un campione significativo di popolazione italiana.

il ferro da stiro acceso (7,0%), usano liquidi corrosivi o pericolosi senza alcuna protezione (5,2%), lasciano prodotti nocivi sparsi per casa (3,6%). E non è tutto!

Tali dati denotano che la sicurezza domestica in Italia non è ancora un "valore sociale". Per far sì che lo diventi, è opportuno creare una vera e propria cultura della sicurezza fin dalla scuola, integrando e potenziando le tematiche della salute e sicurezza nei curricula formativi degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, con la speranza che, una volta acquisiti dalle giovani generazioni, tali valori possano essere meglio trasferiti anche agli adulti.

L'esigenza di educare i giovani alla salute e sicurezza fin dalla scuola scaturisce da molteplici fattori, quali ad esempio gli elevati tassi degli infortuni domestici, le alte frequenze di infortuni che riguardano i lavoratori giovani o al primo impiego; nonché le difficoltà che le imprese incontrano nel fare acquisire comportamenti sicuri ai propri addetti, difficoltà che potrebbero essere più facilmente risolte se gli individui entrassero nel mondo del lavoro con un bagaglio culturale di base sulla salute e sicurezza.

E' importante quindi promuovere la cultura della salute e della sicurezza sin dalla scuola primaria, sensibilizzando i bambini alla percezione del rischio negli ambienti di vita; introdurre nella scuola secondaria elementi di valutazione e di gestione dei rischi negli ambienti di vita e di lavoro ed inserire tematiche OSH<sup>2</sup> più specialistiche nei curricula degli istituti tecnici e professionali, così come nei corsi di laurea.

In linea con quanto sopra esposto, l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro (ISPESL) è da tempo impegnato nella promozione della cultura della prevenzione non solo sul posto di lavoro ma anche negli ambienti di vita. In questo secondo ambito, la strategia di intervento ha avuto inizio diversi anni fa, attraverso la realizzazione di campagne informative, la divulgazione di opuscoli, l'organizzazione di convegni e seminari specifici destinati a numerose istituzioni pubbliche ed associazioni (associazioni di genitori e di consumatori, associazioni datoriali e sindacali, istituti scolastici, ecc). Oggi, per la diffusione della cultura della prevenzione, vengono anche utilizzati strumenti multimediali, quali Internet, CD-Rom e videocassette.

Entrando più specificatamente nel settore della scuola elementare, che è il tema della presente relazione, è opportuno segnalare che l'ISPESL ha realizzato e diffuso due strumenti di ausilio agli insegnanti delle scuole primarie, dove è più facile gettare le basi per costruire una vera e propria cultura della salute e sicurezza.

Tali strumenti sono stati realizzati con gli obiettivi di veicolare nelle scuole la cultura della salute e sicurezza, di fare acquisire la consapevolezza dei pericoli e la capacità di adottare comportamenti sicuri, di creare strumenti in grado di stimolare i bambini all'apprendimento di nozioni di prevenzione in modo ludico e coinvolgente. Nel contempo si è voluto sperimentare forme innovative d'insegnamento attraverso la multimedialità e stimolare il coinvolgimento di insegnanti, alunni e famiglie alla promozione della salute e sicurezza nella scuola e negli ambienti di vita.

---

<sup>2</sup> OSH Occupational Safety and Health

Lo scopo principale dell'iniziativa intrapresa dall'ISPESL per la diffusione degli strumenti didattici rivolti ai ragazzi delle scuole, è stato quello di contribuire alla formazione di un cittadino consapevole dei valori della prevenzione e della sicurezza, che in un prossimo futuro diventerà un lavoratore altrettanto sensibile a tali valori. Il tutto attraverso il gioco, la responsabilizzazione ed il coinvolgimento dei bambini.

### Sussidi didattici

Il primo strumento, realizzato dall'ISPESL in collaborazione con il CSESI dell'Università di Perugia, è un CD-ROM interattivo intitolato *A casa di Luca*, attraverso il quale i bambini, muovendosi all'interno di un ambiente ludico ed animato, imparano a conoscere i pericoli insiti all'interno delle proprie case ed i rischi determinati da particolari situazioni o comportamenti errati.

Durante il gioco, il bambino elimina tutte le situazioni pericolose e impara a comportarsi in modo sicuro all'interno dei vari ambienti domestici, come ad esempio la camera da letto, il bagno, la cucina, il garage e il soggiorno.

Il bambino, giocando e cliccando sui vari arredi delle stanze (mobili, utensili, accessori, elettrodomestici, ecc.) può individuare la presenza di fonti di pericolo. Quando viene selezionata una situazione a rischio, si apre una finestra contenente una domanda a risposta multipla su come può essere eliminata la fonte di pericolo. Il bambino accumula punti, ogni volta che risponde correttamente; viceversa il punteggio diminuisce quando viene fornita una risposta errata.

La camera da letto è il primo dei cinque ambienti di vita che fanno parte del percorso obbligato da effettuare. Qui il bambino deve individuare ed eliminare alcuni rischi, tra cui la televisione posta su una pila di libri, le ciabatte senza antiscivolo, il cassetto aperto, il lume da tavolo coperto dagli indumenti. Soltanto quando tutte le fonti di pericolo all'interno del primo ambiente sono state individuate ed eliminate, si può passare alla stanza successiva.

Il CD-ROM inoltre contiene materiali di approfondimento destinati agli educatori (genitori ed insegnanti) e ai ragazzi più grandi. Questi materiali sono raccolti nella sezione "*Per saperne di più*", che contiene a sua volta quattro sottosezioni. La prima "*Abitare con sicurezza la casa*" illustra le principali fonti di rischio e suggerisce le soluzioni strutturali e comportamentali da adottare per la loro prevenzione. La seconda "*Casa? Un luogo sicuro ma...*" descrive le principali tipologie e caratteristiche degli incidenti domestici. La terza "*Primo soccorso*" contiene schede informative sul primo soccorso in attesa del medico e sulle misure da adottare in caso di infortunio. La quarta è il "*Glossario*" che raccoglie termini e definizioni dei principi più importanti della salute e sicurezza in modo da fornire chiarezza ed uniformità lessicale.

Il secondo strumento realizzato dall'ISPESL in collaborazione con l'IRSAD (Istituto di Ricerca per la Sicurezza nell'Ambiente Domestico) è un filmato intitolato *Occhiali per vederci*, in cui un nonno, che rappresenta i valori dell'esperienza e della prevenzione, pone ai nipoti alcune domande relative alla salute e sicurezza in casa ed



percorsi, materiali didattici, quiz e giochi per l'educazione alla sicurezza ed alla salute.

Nel 2000-2001 hanno partecipato 5000 studenti e insegnanti suddivisi in 490 gruppi (di cui ammontano a 300 le famiglie da casa), provenienti da 350 scuole di Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Belgio, Lussemburgo, Svizzera, Egitto, Uruguay e Costa Rica.

L'edizione 2001-2002 ha fatto registrare più di 6000 utenti da Italia, Germania, Francia e Argentina. Centocinquanta Giornali di Bordo sono già in linea, con ipertesti, disegni, animazioni e ricerche illustrate, che testimoniano la grande creatività e l'interesse che bambini e ragazzi stanno sviluppando, insieme agli insegnanti ed ai genitori, per le tematiche relative alla sicurezza e alla salute.

### Scenario europeo

L'integrazione della salute e sicurezza nelle politiche educative e nel sistema didattico dei Paesi membri è un obiettivo consolidato nel Sesto Programma di Azione dell'Unione Europea, in quanto la formazione del futuro cittadino europeo non può prescindere dall'affrontare le tematiche della salute e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro.

Gli Organi europei infatti sottolineano con forza che l'educazione e la cultura della prevenzione rappresentano i fattori chiave del mantenimento e del miglioramento della qualità del lavoro. Per raggiungere tale obiettivo è essenziale procedere ad una integrazione delle tematiche relative alla salute e sicurezza nella formazione scolastica e professionale.

L'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro ha predisposto un apposito Gruppo di lavoro per raggiungere questi obiettivi, che ha proceduto ad una ricognizione all'interno dei Paesi membri dei modelli di buona pratica da adottare per rendere i valori OSH parte integrante delle politiche educative e dei processi decisionali a livello governativo.

I modelli di buona pratica raccolti dal Gruppo di Lavoro, che includono anche i sussidi realizzati dall'ISPESL di cui abbiamo sopra parlato, sono stati ampiamente disseminati dall'Agenzia europea attraverso Convegni specifici e pubblicazioni (report, forum, fact sheets, ecc).

In particolare l'Italia, durante il semestre di Presidenza dell'Unione Europea, ha organizzato tramite il Ministero del Lavoro e l'Agenzia Europea un Convegno internazionale (Roma 1-3 ottobre 2003), nell'ambito del quale si è tenuto un Seminario sul tema "*Educazione alla salute e sicurezza nelle scuole: i lavoratori di domani?*", durante il quale relatori italiani e stranieri hanno presentato i modelli di buona pratica nel settore dell'educazione scolastica e professionale.

In occasione di tale Seminario l'ISPESL, in collaborazione con l'Agenzia Europea, ha allestito uno spazio espositivo – *L'integrazione della salute e sicurezza nel sistema educativo* - all'interno del quale sono stati presentati strumenti didattici ed esempi

significativi a livello europeo di promozione della salute e sicurezza nelle scuole e nei centri di formazione professionale. Il pubblico ha potuto così visionare materiali didattici, guide, manuali, cd-rom, giochi e video, utili a veicolare nei giovani la cultura della prevenzione.

E' stato inoltre distribuito il volume, tradotto in cinque lingue, che raccoglie esempi significativi illustrati nell'ambito di un precedente seminario svoltosi a Bilbao il 4 e 5 Marzo 2002 sul tema: "*Learning about occupational safety and health*" e promosso dall'Agenzia Europea per la Salute e Sicurezza sul Lavoro e dalla Presidenza Spagnola dell'Unione Europea.

Al termine del Seminario di Roma, gli esperti ed i rappresentanti delle Istituzioni hanno stilato un manifesto programmatico, la "*Dichiarazione di Roma*"<sup>4</sup>, che contiene l'impegno dei Paesi dell'Unione Europea per i prossimi anni a:

- Educare i giovani alla salute e sicurezza, sviluppando un piano di intervento europeo volto a integrare l'OSH nella formazione scolastica e professionale
- Preparare le giovani generazioni alla futura vita lavorativa, garantendo loro salute e sicurezza sul lavoro
- Impegnare la scuola e i centri di formazione professionale in azioni volte a garantire una forza lavoro più sana e sicura
- Offrire a tutti i cittadini e ai lavoratori in particolare una formazione durante tutto l'arco della vita.

C'è ancora molta strada da fare, ma unendo insieme tutte le risorse e le volontà di fare, si conseguiranno risultati utili per il nostro Paese e per l'Europa.

---

<sup>4</sup> Il testo della Dichiarazione è consultabile sul sito dell'ISPESL, dove è anche reperibile il volume che raccoglie le esperienze significative a livello europeo e le presentazioni dei relatori al Seminario di Roma

## **Rete delle agenzie per la promozione della cultura della sicurezza sul lavoro tra i giovani, della provincia di Treviso**

Lidia Bellina

Servizio Prevenzione Igiene Sicurezza nei Luoghi di Lavoro (SPISAL) Treviso

Nel dicembre 2000 si è costituita in provincia di Treviso la "Rete di agenzie per la promozione della cultura della sicurezza negli ambienti di lavoro, nelle scuole superiori e tra i giovani lavoratori" con l'obiettivo di convogliare in un progetto comune tutti quei soggetti che, a vario titolo, si occupano di formazione alla sicurezza sul lavoro.

La Rete di Treviso rappresenta la continuazione di un'esperienza nata nel '95 quando si è costituito presso il Provveditorato agli Studi un gruppo di lavoro composto da insegnanti e presidi e da operatori degli SPISAL della provincia, con il mandato di promuovere attività didattiche sulla sicurezza sul lavoro nei centri di formazione e negli istituti ad indirizzo tecnico-professionale. Il consolidamento dei rapporti con le scuole da parte del gruppo provinciale ha permesso di cogliere segnali e bisogni emergenti e di modulare conseguentemente le iniziative, per cui si è passati da un'offerta preconfezionata e piuttosto rigida a una serie di proposte sempre più flessibili. Sotto il profilo strategico ci si è accostati progressivamente al concetto di rete: in questa direzione andavano l'istituzione del coordinamento dei referenti per la sicurezza negli istituti coinvolti, la creazione del "bollettino della sicurezza" e la realizzazione di un sistema di interscambio di materiale didattico esistente negli istituti e negli SPISAL. Si è quindi cercata la collaborazione di agenzie extrascolastiche per azioni di assistenza e per interventi didattici e infine si è esteso l'ambito d'intervento agli istituti superiori di ogni indirizzo.

La Rete quindi è nata come ultimo atto del Gruppo Provinciale Scuola-SPISAL, che si è idealmente sciolto per confluire in questa nuova struttura allargata.

Alla Rete aderiscono circa 40 istituti superiori (con prevalenza degli istituti ad indirizzo tecnico-professionale e dei CFP) e una quindicina di enti non scolastici, tra i quali i 3 SPISAL della provincia, INAIL, Amministrazione Provinciale, Formazione Unindustria, ANMIL, CNA, IAL-CISL, ARPAV, CRI.

Il *protocollo d'intesa*, che regola i rapporti di collaborazione tra i vari soggetti associati e stabilisce i rispettivi impegni, ha definito "oggetto" della Rete:

- la promozione della cultura della sicurezza tra i giovani, studenti e lavoratori, intesa come acquisizione della capacità di percepire i rischi ambientali e comportamentali e di adottare e favorire comportamenti sicuri sul lavoro;
- lo stimolo all'assunzione di un ruolo attivo sul fronte della sicurezza da parte degli allievi e dei giovani lavoratori nel proprio ambiente scolastico e di lavoro;

- la collaborazione tra le agenzie che aderiscono alla Rete per la diffusione e lo scambio di materiale didattico e informativo sulla sicurezza sul lavoro;
- la valorizzazione delle attività didattiche sulla sicurezza, da inserire nei P.O.F. d'istituto;
- la formazione dei docenti coinvolti in attività didattiche sulla sicurezza, rivolte a studenti ed apprendisti;
- l'applicazione di moduli didattici sulla sicurezza, nell'ambito del percorso formativo di 120 ore previsto per gli apprendisti, tramite un'azione di supporto e consulenza nei confronti dei formatori;
- l'aggiornamento e la formazione del personale scolastico con compiti di gestione della sicurezza secondo il DLgs 626/94;
- lo sviluppo di una strategia di collaborazione tra Scuola, Enti ed Imprese.

Innanzitutto la Rete si è proposta di dare risposta alle esigenze degli istituti chiamati ad applicare il DLgs 626/94, in considerazione del fatto che su questo fronte la scuola è impreparata per due ordini di motivi: fino ad allora non si era dovuta occupare di sicurezza e non disponeva di risorse e di autonomia decisionale.

Ma la Rete ha voluto anche recepire le esigenze istituzionali di enti ed associazioni che hanno nel loro mandato la formazione alla sicurezza e che trovano conveniente instaurare rapporti di collaborazione stabili con altre agenzie, la scuola in particolare, che rappresenta la situazione di formazione per eccellenza.

La messa in rete di risorse e competenze realizza un sistema di vantaggio reciproco, dove ogni agenzia trae beneficio dallo stare con le altre, ed evita l'instaurarsi di situazioni dissociate e non paritarie, quali per esempio la scuola usata come contenitore per iniziative altrui.

Le esigenze della scuola hanno trovato risposta in termini di collaborazione con la Provincia per quanto attiene la realizzazione delle misure strutturali e tecniche che le competono, di assistenza da parte degli SPISAL su aspetti concernenti l'interpretazione della norma e l'organizzazione del servizio di PS, di formazione delle figure sensibili attraverso corsi rivolti a RSPP, RLS e incaricati PS, di disponibilità di un medico competente "trasversale" per tutte le scuole associate, di ampliamento delle opportunità di stage in aziende con garanzie di sicurezza grazie alla presenza nella Rete delle associazioni imprenditoriali.

Alla base delle scelte delle azioni da intraprendere vi è la considerazione che l'azione di assistenza nei confronti della scuola per quanto riguarda l'applicazione del DLgs 626, favorendo l'acquisizione di competenze e la creazione di un contesto favorevole, risulta strategica alla finalità della Rete, che è la promozione della cultura della sicurezza. Puntare sulla cultura risulta ambizioso, sicuramente più oneroso, perché significa operare a più livelli e su più fronti, utilizzare risorse diversificate e lavorare per tempi lunghi, ma rappresenta in prospettiva l'unica strada che porta a risultati duraturi perché agisce sul piano della formazione del cittadino.

Sul versante didattico sono stati *censiti e valutati i sussidi e il materiale sulla sicurezza sul lavoro* reperibili presso tutte le agenzie della Rete ad uso dei docenti delle scuole e dei corsi per gli apprendisti, è stata condotta *un'indagine sulla percezione del rischio nei giovani*, viene assicurata *un'azione di tutoraggio e assistenza nella progettazione e realizzazione di percorsi formativi*, è stato messo a punto e realizzato un *modulo sulla sicurezza sul lavoro nell'ambito di un corso post-diploma*, è stato realizzato un *corso per la gestione del modulo sicurezza sul lavoro nell'ambito delle 120 ore di formazione degli apprendisti*. E' stato allestito un *video*, destinato agli studenti, con le testimonianze di giovani che hanno subito infortuni. Sono stati messi a punto dei *pieghevoli sui fattori di rischio per mansione* e sulle relative misure di prevenzione da adottare, che verranno diffusi agli apprendisti tramite le associazioni artigiane, i Servizi per l'impiego e i medici competenti aziendali.

Inoltre è stato realizzato il *sito della Rete* ([www.reteagenziesicurezza.it](http://www.reteagenziesicurezza.it)) quale strumento di informazione reciproca e di aggiornamento delle agenzie associate.

Analizzando il ruolo delle diverse agenzie associate, emerge come la scuola occupa senz'altro un posto di primissimo piano e ciò è confermato dal fatto che è stato attribuito ad un istituto scolastico il compito di agenzia capofila. La scuola aggrega competenze e risorse esterne, facilita l'espletamento delle attività istituzionali da parte delle altre agenzie, si propone come punto di convergenza di esperienze, materiali e opportunità. L'elevata concentrazione di giovani, la conseguente opportunità di confronto tra pari, la situazione condivisa di apprendimento, la presenza di competenze tecniche integrate con quelle didattiche, sono tutti fattori che contribuiscono a creare la condizione più favorevole per formare alla sicurezza i futuri lavoratori. Altrettanto non potrà assicurare successivamente l'azienda, per quanto motivata e attrezzata, anche se la Rete, per favorire un processo di formazione continua e per agevolare le aziende a ottemperare l'obbligo di formare i lavoratori, ha approntato un programma d'intervento rivolto anche agli apprendisti.

Per quanto riguarda il ruolo delle agenzie extrascolastiche nella Rete, per quegli enti (SPISAL, Provincia, INAIL, ARPAV) per i quali la promozione della sicurezza rientra tra i compiti istituzionali, la partecipazione alla Rete rappresenta una modalità innovativa per espletare il proprio mandato. Il contributo di ognuna di queste agenzie è pertinente alle proprie competenze e al proprio ambito d'intervento.

Lo SPISAL rinnova l'impegno dedicato alla fondazione della Rete attraverso la partecipazione alla sua gestione (è componente del Consiglio, organo di governo della Rete), garantisce assistenza alle scuole nell'applicazione del DLgs 626, assicura docenza nei corsi organizzati dalla Rete e direttamente nelle classi nell'ambito di percorsi didattici svolti dai docenti, partecipa a gruppi di lavoro per la progettazione di iniziative e la costruzione di strumenti didattici.

La Provincia, entrando nella Rete, ha aderito alla proposta di condividere con gli istituti, in particolare con i corrispondenti RSPP, i programmi e le ipotesi di interventi

strutturali relativi alla sicurezza, e di collaborare nell'attività di aggiornamento della valutazione dei rischi.

L'INAIL e l'ARPAV mettono a disposizione materiale informativo e personale per interventi rivolti agli studenti a supporto degli insegnanti.

Per le altre agenzie entrare nella Rete ha comportato una scelta precisa, ha significato dare alla formazione alla sicurezza dei giovani la dignità di ambito d'intervento, ha richiesto di mettersi in gioco e di collaborare con enti e istituzioni.

Le associazioni datoriali risultano strategiche nello stabilire un ponte tra scuola e mondo del lavoro, motivando ed orientando insegnanti e allievi rispetto alle esigenze delle realtà aziendali, trasferendo competenze ed esperienze nella scuola, agevolando la formazione "sul campo" degli allievi. Un impegno assunto da queste agenzie, e riportato nel protocollo d'intesa, consiste nell'individuare aziende innovative relativamente alla sicurezza dei lavoratori per ospitare studenti in tirocinio o stage.

L'ANMIL fornisce il proprio contributo di esperienza e di testimonianza con interventi nelle classi, nell'ambito di percorsi formativi gestiti dagli insegnanti.

La CRI assicura, in collaborazione con lo SPISAL, l'addestramento degli incaricati di PS nell'ambito di appositi corsi.

Il sistema di governo della Rete viene regolamentato dal *Protocollo d'intesa* e dallo *Statuto*. Per la gestione degli aspetti logistico-amministrativi è stata prevista un'*agenzia capofila*, un istituto scolastico, il cui dirigente è il *Presidente* della Rete. Il *coordinatore della Rete* presiede il *Consiglio* che traduce operativamente le indicazioni che emergono dall'*Assemblea* annuale. *Gruppi di lavoro* supportano il Consiglio nella progettazione, realizzazione e valutazione delle iniziative.

Ogni agenzia paga una *quota annuale* che viene impiegata per finanziare le attività di preparazione e di valutazione delle iniziative di formazione, mentre la copertura delle spese di docenza viene assicurata dalle quote di partecipazione ai corsi.

Si può concludere che questa esperienza dimostra che scuole e altri soggetti possono costruire forme di aggregazione stabile per il conseguimento di obiettivi comuni e la sicurezza sul lavoro può rappresentare quell'occasione di aggregazione. Peraltro la sicurezza sul lavoro è una tematica complessa che richiede un approccio pluridisciplinare e multiprofessionale, il mettere insieme risorse e competenze diverse condiziona significativamente la qualità, e verosimilmente l'efficacia, dell'azione su questo fronte.

*Sulla base dell'esperienza di Treviso la Regione Veneto ha promosso, nell'ambito del Piano Regionale di Promozione della salute degli SPISAL, un progetto per la costituzione di reti provinciali di scuole e di un sistema di riferimento regionale che promuova strategie d'intervento, assista le scuole e metta in rete le esperienze.*

## **Sicuropoli:**

### **La città della sicurezza a misura di bambino**

Carmine Esposito, Roberta Menga, Tina Scala  
INAIL Direzione Regionale Lombardia

“*SICUROPOLI*” è una mostra gioco sulla sicurezza negli ambienti di vita, studio e lavoro dedicata ai bambini delle scuole elementari. Si tratta di un percorso dove sono riprodotti ambienti familiari, oggetti di uso quotidiano, situazioni comuni a casa e scuola: i bambini non ricevono regole da seguire, nozioni da imparare, ma sono soggetti attivi. In una sorta di labirinto che simula i pericoli più ricorrenti, sono invitati a individuare e valutare le situazioni di rischio e a trovare una soluzione per metterle in sicurezza. Il gioco non è concepito come una finzione, ma come uno strumento di apprendimento e di crescita che coinvolge emotivamente i bambini e consente loro di fare propria l’esperienza compiuta. Il percorso di gioco rappresenta, con una grafica realistica e oggetti veri, ambienti familiari e rischi presenti nella vita quotidiana del bambino, rendendo così facile e immediato il collegamento con la realtà di tutti i giorni.

La mostra è stata allestita prima nella Sede INAIL di Sesto San Giovanni e successivamente in quella di Lecco; l’INAIL ha aperto, così, le porte ai cittadini più giovani, presentandosi come una istituzione amica e familiare e sperimentando per prima la convivenza tra le esigenze del servizio e quelle della formazione dei più piccoli.

### **Perché “Sicuropoli”**

La sicurezza è un argomento strettamente connesso con la quotidianità dei bambini, ma quasi sempre confinato nella sfera delle decisioni degli adulti. Coinvolgere i più piccoli su un tema tanto importante non è semplice poiché, per i bambini, i concetti non hanno significato: dai cinque agli otto anni, infatti, non sono in grado di concepire il pensiero astratto, ogni cosa deve essere collegata all’esperienza pratica già fatta nella vita, a ciò che hanno già visto, sentito e toccato. Anche dai nove ai dodici anni hanno ancora l’esigenza di collegare il materiale nuovo alle cose già sperimentate e per molti di loro i concetti astratti presentano qualche difficoltà.

Parlare di sicurezza, di rischio, di prevenzione ai bambini è un compito impegnativo e lo abbiamo riscontrato negli ultimi anni con il Progetto Scuola Sicura. Per diversi mesi siamo stati a contatto con il variegato mondo della scuola: abbiamo verificato come in esso l’alta domanda di informazione e formazione sul tema della prevenzione degli infortuni si scontra spesso con la difficoltà di adeguare il tono, lo stile, i contenuti alle capacità e alle curiosità dei destinatari, gli alunni. La necessità di avviare quanto prima possibile, già durante le scuole primarie, un percorso di riflessione e di apprendimento su come si costruisce la sicurezza quotidiana ci ha

spinti a cercare una soluzione che fosse innovativa dal punto di vista comunicativo, particolarmente efficace da quello didattico, nonché allegra e giocosa.

Ci siamo ricordati di Gianni Rodari e di quando raccontava che <<*nelle nostre scuole, generalmente parlando, si ride troppo poco. L'idea che l'educazione della mente debba essere una cosa tetra è tra le più difficili da combattere*>>.

Da qui l'idea di proporre, proprio alle scuole elementari, uno spazio ludico che permettesse di apprendere con il sorriso sulle labbra, un gioco come un orizzonte protetto in cui sperimentare l'importanza del comportamento sicuro. L'idea, dapprima confinata al mondo dei sogni, si è trasformata in sfida, anche con noi stessi. Infine, ne abbiamo avvertito la necessità, volendo educare i ragazzi alla prevenzione.

Per rendere concreta e vitale la proposta serviva, però, una professionalità specifica e per questo motivo abbiamo affidato al MUBA, il Museo dei Bambini di Milano, il compito di realizzare il percorso per imparare a riconoscere i rischi presenti a casa, a scuola e sul lavoro, facendo ricorso al linguaggio del gioco per parlare di un tema serio come la prevenzione ma con uno stile giocoso e allegro (allegro nel senso filosofico di alleggerito).

La questione dello stile giusto per garantire la fortuna dell'approccio è stata particolarmente sentita: eravamo consapevoli della correlazione diretta tra stile e fine intenzionale della comunicazione. Usando le parole di un teorico della comunicazione, Gianfranco Bettetini, <<*la scelta stilistica non deve comunque derivare solo dalla creatività e dalla competenza espressiva del trasmittente, (...) ma deve tenere conto anche delle attese dell'interlocutore e quindi fondarsi su un lavoro di individuazione del pubblico con il quale si intende entrare in relazione*>>. Lo stile non ha quindi a che fare solo con la retorica, ma anche con la chiusura di senso del messaggio. Ed era proprio questo che ci premeva soprattutto: essere sicuri che i bambini tornassero alle loro famiglie consapevoli che la sicurezza è il risultato di un agire quotidiano.

### Le regole del gioco tra i pericoli di ogni giorno

La mostra gioco è organizzata come una caccia al tesoro, durante la quale le scolaresche, divise in due squadre identificate dal patentino giallo o azzurro, sono invitate a esplorare il percorso che propone oggetti e situazioni di uso quotidiano. Nelle installazioni che riproducono ambienti domestici o di lavoro, sono disseminati i potenziali pericoli e i bambini sono invitati a identificarli e a metterli in sicurezza.

Più in dettaglio, nella prima fase del gioco, ha luogo la esplorazione della mostra da parte dei bambini, il cosiddetto *esame della realtà*: qui avviene la ricerca di tutte le situazioni che potrebbero generare pericolo. Il trattamento di tutte le situazioni è realistico: sono utilizzati oggetti veri e immagini fotografiche. La seconda fase è quella del laboratorio: i bambini intervengono per "mettere in sicurezza" gli spazi della mostra, producendo segnalazioni o intervenendo direttamente sugli oggetti con i materiali del laboratorio ed effettuando così la *valutazione del rischio*. A questo punto, si dà spazio alla verifica finale, svolta con l'aiuto del "superispettore" della



sicurezza, un personaggio caricaturale che sottolinea in modo giocoso i pericoli non rilevati dai bambini. A conclusione della visita i bambini si ritrovano con gli animatori nello spazio dove sono stati accolti all'inizio del "loro viaggio" per fare un bilancio dell'esperienza, coinvolgendo anche gli insegnanti. Infine, viene "certificato" il loro patentino di esperti in sicurezza.

#### Alcune delle situazioni di rischio proposte ai bambini

In casa	Al lavoro	Per strada
una mamma con una pila di biancheria scende le scale senza vedere di fronte a lei mentre sui gradini ci sono alcune palline da tennis lasciate dal figlio	un operaio sta lavorando con la fiamma ossidrica senza protezione del viso	Alcuni bambini stanno giocando a palla, alle loro spalle una finestra è stata rotta, per terra ci sono frammenti di vetro
<b>RIMEDIO</b> Togliere le palline	<b>RIMEDIO</b> Mettere gli occhiali protettivi e la maschera	<b>RIMEDIO</b> Circondare la zona con un nastro di sicurezza o con birilli.

#### Valutazione dell'esperienza

E' stata effettuata un'indagine su Sicuropoli con l'obiettivo di verificare con gli insegnanti che vi hanno condotto le loro classi, l'efficacia e la validità dello strumento "percorso di gioco" rispetto a diversi parametri: i contenuti, la metodologia, l'età e la preparazione dei bambini, il gradimento da parte degli stessi e la programmazione scolastica.

L'indagine è stata effettuata tramite un questionario spedito alle scuole che hanno partecipato alla sessione autunnale della mostra: hanno risposto 76 classi pari al 38% di quelle che hanno visitato il percorso. I questionari hanno avuto un parere significativamente positivo presso il pubblico sia di insegnanti che di bambini.

Il 95% degli insegnanti ha risposto che ai bambini la mostra è piaciuta molto e che hanno trovato il percorso divertente e interessante. La totalità degli insegnanti ha dichiarato che la mostra ha risposto alle aspettative: il 64% si è dimostrato molto soddisfatto il 36% abbastanza soddisfatto.

Secondo le opinioni emerse dai questionari, il percorso ludico presenta degli stimoli concreti e reali, vicini alla esperienza quotidiana, che aiutano i bambini a creare collegamenti immediati con la realtà che li circonda. La proposta è stata particolarmente apprezzata perché utilizza la metodologia dell'esperienza diretta, consente ai bambini di porsi come parte attiva nella scoperta dei contenuti didattici e quindi di farli propri.

Gli insegnanti hanno rilevato anche che il percorso sviluppa l'autonomia nell'individuare, e quindi prevenire i rischi e la capacità di riflessione dei bambini sul tema della sicurezza. Il patentino finale costituisce un ulteriore incentivo ad approfondire il tema della prevenzione anche dopo la visita alla mostra.

Vista l'efficacia e la ricchezza del percorso alcuni insegnanti hanno richiesto la possibilità di estendere il tempo dedicato alla visita e la possibilità di realizzarlo in spazi più ampi.

Gli insegnanti hanno rilevato che la mostra era adatta e coerente con l'età dei bambini. La maggioranza degli insegnanti ha apprezzato la chiarezza e la semplicità con cui sono stati presentati i contenuti. È stato sottolineato positivamente il fatto che la mostra oltre a presentare contenuti fornisce ai bambini tecniche e metodi per ricordare le norme sperimentate, applicabili anche in altre situazioni.

Gli stimoli riguardanti i pericoli in casa si sono rivelati i più apprezzati anche perché più vicini alla comprensione e alla esperienza dei bambini. Molte scuole hanno approfondito il tema della sicurezza riproponendo il percorso a scuola e ricercando nelle strutture scolastiche i pericoli nascosti. Alcune classi hanno compiuto delle indagini rispetto alle professioni più a "rischio" e hanno elaborato grafici e analisi.

Altre classi invece hanno coinvolto i genitori in una ricerca di possibili pericoli nei loro luoghi di lavoro, sensibilizzando in questo modo anche realtà esterne a quelle scolastiche.

Gli insegnanti hanno affermato che Sicuropoli ha posto in luce l'importanza della conoscenza e dell'attenzione alla segnaletica e la discriminazione tra buoni e cattivi comportamenti.

Quasi tutte le classi hanno ripreso gli argomenti trattati nella mostra in vari modi: ricerche, stesura di articoli e testi, creazione di segnali e disegni.

Alcuni gruppi hanno concluso il lavoro sul tema della sicurezza svolto in classe partecipando a Sicuropoli.

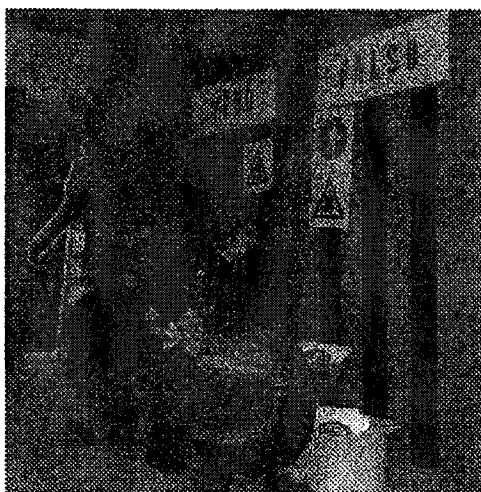
Moltissimi insegnanti hanno richiesto la possibilità di ripetere tale percorso con altri gruppi classe o la possibilità di presentarlo nelle scuole. Alcuni insegnanti hanno rilevato che loro stessi hanno appreso molte informazioni sul tema della sicurezza e si sono complimentati con lo staff che ha realizzato il percorso perché qualificato e molto disponibile.

### **I dati significativi di Sicuropoli**

A Sesto San Giovanni il percorso è stato attivo dal 20 gennaio al 20 maggio 2003, mattino e pomeriggio. Grazie anche a una accurata comunicazione alle scuole e ai media, ha registrato il tutto esaurito dopo pochi giorni dall'inaugurazione. Per soddisfare le esigenze delle numerose scuole rimaste in lista di attesa, la mostra è stata aperta anche dal 1 ottobre al 29 novembre 2003. Complessivamente Sesto San Giovanni ha accolto, in 198 turni di apertura effettivi, 4.800 bambini da 6 a 10 anni.

Attualmente il percorso è aperto presso la sede INAIL di Lecco, dove sta ripetendo il successo delle precedenti edizioni.

Numerose sono le richieste di riproporre la mostra nelle altre province della Lombardia per agevolare le scuole interessate, di cui stiamo studiando la fattibilità. E' molto alto, infatti, il potenziale di esportabilità della mostra, che è modulare e quindi adattabile a differenti disponibilità di spazio.



Momento di confronto: i bambini, divisi in due squadre messe in competizione tra loro, cercano i segnali più idonei per mettere in sicurezza tutte le situazioni di pericolo presentate durante la mostra gioco.



Percorso gioco e situazioni di rischio:  
rischio elettrico  
rischio inciampo e caduta con dislivello

## **Sicurezza in cattedra**

**Percorso di formazione per studenti di istituti ad indirizzo tecnico-professionale**

Sauro Garzi

ITI – IPIA Firenze

### **Premessa**

Il progetto “*Sicurezza in cattedra*” si configura come sviluppo dell’esperienza in corso all’ITI-IPIA *L. Da Vinci* di Firenze, ed è rivolto ad un gruppo di istituti tecnici e professionali, al fine di costituire una “rete” a livello nazionale, all’interno della quale sperimentare interventi educativi sui temi della sicurezza, ed azioni relative alla valutazione dei rischi lavorativi.

La proposta dell’ITI-IPIA *L. Da Vinci* di coinvolgere altri istituti è motivata dal desiderio di sperimentare forme di collaborazione tra scuole, dalla possibilità di mettere a disposizione di altre realtà scolastiche le risorse materiali e professionali frutto dell’esperienza realizzata, nonché dall’esigenza di verificare la validità e l’esportabilità delle iniziative già intraprese.

### **Finalità del progetto**

Promuovere lo sviluppo di relazioni e di collaborazioni fra istituti scolastici ad indirizzo tecnico-professionale che operano in realtà culturali, geografiche e produttive diverse, anche allo scopo di studiare, con idonei strumenti d’indagine, l’influenza di queste variabili sui meccanismi di percezione individuale e collettiva del rischio, e sui conseguenti comportamenti, in un campione di adolescenti;

conferire al documento di valutazione dei rischi, e più in generale al processo di cui è il risultato, non solo il carattere di adempimento formale al dettato normativo, ma farne uno strumento utilizzabile nel lavoro didattico, sia nella presentazione agli allievi degli ambienti e delle esercitazioni di laboratorio, sia nel lavoro in aula dei docenti;

costruire e sperimentare un modello partecipativo di valutazione dei rischi e di individuazione delle misure di prevenzione coordinato dal SPP degli istituti che affida agli allievi “compiti di realtà” e di ricerca sul campo in ambito scolastico, ma anche nelle esperienze scuola-lavoro, intese come occasioni centrali per la formazione degli allievi in materia di sicurezza;

creare presupposti organizzativi, cognitivi, relazionali, con aziende, strutture pubbliche di prevenzione, istituti universitari, in vista dell’attivazione di corsi post-diploma rivolti alla formazione di figure tecniche specializzate in materia di sicurezza, prevenzione e tutela ambientale.

Tali obiettivi, oltre che rispondere alla normativa specifica in materia di prevenzione e protezione dai rischi professionali, sono coerenti con le indicazioni del Ministero

della Pubblica Istruzione circa la sicurezza nella scuola, con particolare riferimento a quanto previsto dalla Circolare n.122/00.

### Articolazione dell'intervento

L'avvio del progetto è nell'a.s. 2002-2003 ed ha una articolazione triennale.

Nel suo complesso, configurandosi come un progetto di promozione della salute, la strategia per il raggiungimento delle finalità prefissate prevede due livelli di azione integrata:

azioni sui determinanti comportamentali: intervento formativo costituito da un percorso interdisciplinare articolato in moduli pertinenti all'indirizzo di studio attinenti a materie tecniche, ma anche giuridico-umanistiche, integrati da un modulo non disciplinare, gestito dal SPP, finalizzato a sviluppare motivazione negli allievi;

azioni sui determinanti ambientali: intervento tecnico-organizzativo che prevede l'aggiornamento del documento di valutazione dei rischi dell'istituto, nonché la realizzazione del piano di sicurezza.

Il secondo livello d'intervento, oltre a creare un contesto favorevole e ad assicurare necessaria coerenza all'azione educativa, ha una valenza propria e assume pari dignità rispetto all'intervento formativo.

### Strategie

1. Assistenza reciproca fra istituti: gli istituti che partecipano al progetto potranno avvalersi dell'esperienza del SPP dell'Iti-Ipia *L. da Vinci* e di un "Portale tematico", in materia di sicurezza sul lavoro e tutela dell'ambiente, attraverso cui poter accedere a spazi e strumenti "on-line".

Tali strumenti serviranno a favorire la comunicazione, la diffusione di materiali, la ricerca e la condivisione delle risorse necessarie allo svolgimento delle varie fasi del progetto.

2. Coinvolgimento nelle attività previste dal progetto di enti che, per il loro mandato e ruolo istituzionale, svolgono funzioni di accreditamento (ASL, ARPA, VV. FF etc.).

3. Gestione collegiale del progetto attraverso un "Gruppo di coordinamento" costituito dai responsabili dei SPP degli istituti, oltre che da altre figure che operano all'interno della scuola o in altre agenzie con ruoli e competenze attinenti alla sicurezza negli ambienti di lavoro e/o alla metodologia della formazione.

### Vantaggi per gli istituti che partecipano al progetto

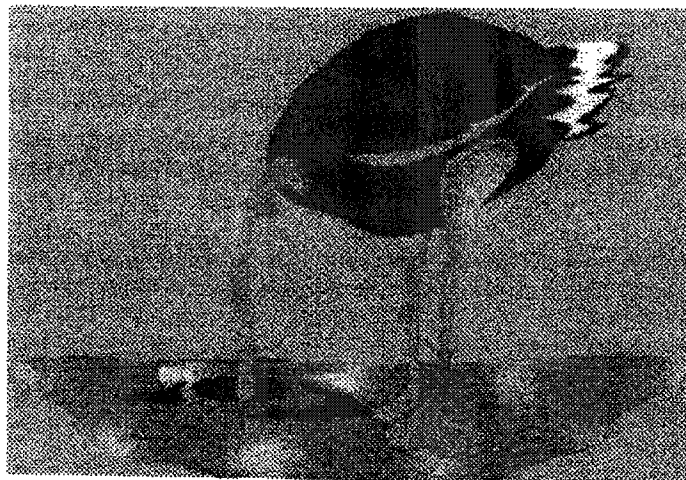
- Ottemperanza al Dlgs 626 secondo un modello validato e accreditato;

- assistenza in fase di valutazione-aggiornamento del documento di valutazione dei rischi;
- messa a punto di un sistema di formazione continua, attiva e contestuale di tutte le componenti scolastiche, con particolare riferimento agli allievi;
- raggiungimento dei presupposti per l'accreditamento del sistema sicurezza, ai fini della certificazione di qualità dell'istituto;
- soddisfazione di alcuni requisiti richiesti per l'accreditamento regionale delle scuole (controlli su sicurezza strutturale, disponibilità di competenze di coordinamento, analisi, progettazione, rapporti con sistema produttivo);
- qualificazione del POF.

### **Realizzazione materiali**

Al termine del progetto è prevista la riorganizzazione dei materiali informatici, cartacei e video, utilizzati e realizzati nel corso delle attività formative e di valutazione dei rischi, al fine di mettere a punto un manuale di applicazione del d. lgs. n. 626/94 negli istituti ad indirizzo tecnico-professionale

Il logo del progetto





# A.N.M.A.

## L ASSOCIAZIONE:

### *Presidente*

Giuseppe Briatico-Vangosa

### *Vice Presidente*

Tommaso Remondelli

### *Segretario*

Guglielmo d'Allio

### *Consiglieri*

Gino Barral, Danilo Bontadi, Gilberto Boschioli, Umberto Candura, Daniele Ditaranto, Armando Fiorillo, Francesco Gazzero, Massimo Sabbatucci, Marco Saettone, Salvatore Taliercio, Maria Valeria Tonini, Carlo Valchi

## IL COMITATO SCIENTIFICO E DI REDAZIONE:

Giuseppe Briatico-Vangosa

Danilo Bontadi

Umberto Candura

Daniele Ditaranto

Piero Patanè

Armando Fiorillo

Terenzio Cassina

## DIRETTORE RESPONSABILE:

Eugenio Andreatta

## REALIZZAZIONE GRAFICA:

CUSL Nuova Vita Srl



Associazione Nazionale  
Medici d'Azienda  
e Competenti





Diade Edizioni

---

Diade è un marchio di Cusi Nuova Vita srl - Padova

# ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO



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

Roma,  
20 dicembre 2005

Ill.mo Sig.  
**Sen. Oreste Tofani**  
**Presidente Commissione di Inchiesta**  
**Infortuni sul lavoro**  
**e cd. "morti bianche"**  
**Senato della Repubblica**  
00100 Roma

**Oggetto: Nota per l'Audizione della Associazione Ambiente e Lavoro**

**Ill.mi Sigg.ri Senatori,**

innanzi tutto desideriamo **ringraziarVi della convocazione in audizione della ns. Associazione**, dopo le **numerose precedenti audizioni** in Senato da parte delle Commissioni "Lavoro" e "Ambiente", in particolare da parte delle Commissioni "**Lama**" e "**Smuraglia**".

**Riteniamo di straordinaria importanza il mandato della Commissione** per la verifica e la ricerca sia delle cause del **perdurare di un ampio fenomeno infortunistico** sia delle possibili indicazioni di propositive, atte a favorire una sua riduzione.

**Una prima considerazione generale** è che vorremmo evidenziare è che l'andamento infortunistico in Italia è stato:

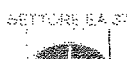
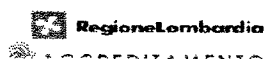
- **in continua discesa fino al 1986**, anno in cui si invertì il trend in discesa degli anni precedenti
- **tendenzialmente stazionario dal 1986 ad oggi**, al di là di limitate punte e flessi, inevitabili in oltre venti anni

**se ci riferiamo al settori industria/servizi**, poiché per l'agricoltura e il per conto dello Stato si sono modificati il numero dei soggetti assicurati e/o addetti, rendendo i dati difficilmente paragonabili.

**Una seconda considerazione è che dal 1986 ad oggi si è profondamente modificato il "mondo" del lavoro**: le professioni sempre meno "operaio" e sempre più "di concetto", per usare termini obsoleti ma che evidenziano bene il concetto di **lavoro passato da attività prevalentemente con "attrezzature manuali" ad altre in cui prevalgono strumenti "tecnologicamente avanzati"** (es. robot, laser, computer, ecc.): Ovviamente il lavoro "manuale" è rimasto ma viene spesso esercitato con "attrezzature" che riducono la fatica fisica, i margini di errore, ecc.

**Una terza considerazione è che la legislazione ha fatto passi notevoli**, anche grazie al recepimento di direttive comunitarie, a partire dal D.Lgs. 626/94, che ha recepito la direttiva-quadro 89/391/CEE.

**Associazione Ambiente e Lavoro** Viale Marelli 497 20099 Sesto San Giovanni (Milano)  
tel. +39 02 26223120 fax +39 02 26223130 e-mail: info@amblav.it web: www.amblav.it



10. definizione di assolute garanzie di sicurezza e igiene per tutti coloro che prestano attività lavorative di qualsiasi tipo;
11. definizione di un sistema integrato di prevenzione, sulla base del Piano sanitario nazionale e dei Piani regionali, nonché di un Piano nazionale per la prevenzione (all'interno del P.S.N.), che realizzi una vera e propria azione di governo, coordinata tra le diverse componenti del sistema pubblico.
12. consolidamento e rafforzamento di un sistema informativo nazionale, che favorisca la raccolta dei dati, la ricerca e la diffusione delle informazioni ricevute ed elaborate;
13. valorizzazione dell'impianto complessivo del decreto 626/94 e delle più recenti direttive comunitarie, nel quadro di una "filosofia" unitaria;
14. specificazione dell'obbligo di attuare le misure tecnologicamente fattibili, secondo le acquisizioni della scienza e della tecnica;
15. miglioramento del sistema della sorveglianza sanitaria, estesa a tutti i rischi che derivano dall'attività produttiva, dallo svolgimento delle attività di lavoro e dagli aspetti relazionali, definendo i ruoli del medico competente e del servizio pubblico;
16. mantenimento dell'attuale modello di prevenzione e vigilanza integrata, nel quadro della tutela della salute e di chi lavora;
17. mantenimento dell'attuale sistema sanzionatorio, eliminando ogni eventuale discrasia, senza peraltro abbassare i livelli di protezione; rafforzamento del sistema della prescrizione di cui al decreto 758/94; previsione di sanzioni interdittive per reati particolarmente gravi e per ipotesi di recidiva;
18. definizione di un sistema di incentivazione e sostegno per le piccole e medie aziende e per gli artigiani che intendano investire in sicurezza, predisponendo programmi adeguati e piani di finanziamento, d'intesa con le Regioni;
19. creazione di un sistema, coordinato a livello centrale, ma articolato a livello regionale, di verifica periodica dell'efficacia del sistema di prevenzione, mediante rilevazione dati e controlli di effettività idonei a consentire la formulazione di indicazioni per l'attuazione di azioni correttive, eventualmente necessarie; definizione di un sistema nazionale di indicatori di attività e di risultato;
20. potenziamento del settore prevenzione del Servizio sanitario nazionale; coordinamento nazionale e regionale di tutte le attività di vigilanza e controllo, e potenziamento di tutte le forme di sorveglianza prevenzionale, definendone le finalità e la "missione";
21. rafforzamento dei diritti dei RLS e delle forme partecipative; potenziamento dell'azione di supporto alle loro attività e previsione di una tutela efficace contro ogni ostacolo allo svolgimento della loro funzione;
22. rafforzamento degli organismi paritetici di cui all'art. 20 del decreto 626/94;
23. rafforzamento della filosofia partecipativa, della contrattazione in materia di sicurezza e igiene, del dialogo sociale tra tutti gli interlocutori possibili (associazioni sindacali e imprenditoriali, associazioni scientifiche, associazioni che si occupano di problemi ambientali collegati al lavoro, ecc.) e Governo e Parlamento;
24. riserva di legge per la definizione dei principi generali, degli obblighi, doveri e facoltà, in tutti i settori, attribuendo alla buona tecnica ed alle buone prassi una funzione integrativa e non sostitutiva;

**Associazione Ambiente e Lavoro** Viale Marelli 497 20099 Sesto San Giovanni (Milano)  
tel. +39 02 26223120 fax +39 02 26223130 e-mail: info@amblav.it web: www.amblav.it

 Regione Lombardia  
**ACCREDITAMENTO**  
ENTE CHE EROGA ATTIVITÀ DI FORMAZIONE  
DDG 18257/22/10/04

SETTORE EA 37  
  
CERTIFICATO N. 8139

 ECM  
PROVIDER N. 5468

25. definizione di misure specifiche di tutela – in aggiunta a quelle di carattere generale per tutti i settori – per i lavoratori cosiddetti “atipici”;
26. definizione di misure di tutela per il lavoro autonomo;
27. individuazione di un sistema e di adeguate strutture per la tempestiva conoscenza e la prevenzione delle nuove malattie da lavoro e dei nuovi rischi, con rafforzamento anche della ricerca epidemiologica;
28. determinazione di criteri generali per la previsione di certificazioni di qualità (anche dei sistemi di prevenzione); e previsione di specifici effetti positivi del possesso di valida certificazione;
29. creazione e potenziamento di sistemi di prevenzione integrata a livello aziendale;
30. determinazione dei criteri di redazione del documento di valutazione dei rischi, sulla base di linee-guida emanate da organismi pubblici, con criteri di semplicità e trasparenza;
31. definizione di un coerente sistema di responsabilità aziendali, a partire da quelle specifiche del datore di lavoro e fino a quelle, meglio definite, dei dirigenti e preposti; definizione delle responsabilità per gli appalti e subappalti e per i gruppi di imprese;
32. professionalizzazione di tutti gli operatori e addetti alla sicurezza a livello aziendale, con puntuale definizione dei requisiti professionali richiesti, dei processi formativi e dei sistemi di formazione continua e permanente, nel quadro di un sistema di formazione verificata;
33. potenziamento di tutti i sistemi di formazione e informazione non solo degli operatori, ma anche dei lavoratori e degli stessi datori di lavoro, soprattutto quando svolgano personalmente le funzioni del servizio di prevenzione aziendale;
34. attribuzione al Governo di apposita e specifica delega per dare attuazione, per il settore sicurezza e igiene del lavoro, alle indicazioni già contenute nella legge delega 29.9.2000, n. 300 (art. 11) per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica.
35. definizione, in termini di adeguata concretezza, delle forme di attuazione della responsabilità sociale delle imprese.

Informazioni all'indirizzo: <http://www.amblav.it/testunico.asp>

**Associazione Ambiente e Lavoro** Viale Marelli 497 20099 Sesto San Giovanni (Milano)  
tel. +39 02 26223120 fax +39 02 26223130 e-mail: [info@amblav.it](mailto:info@amblav.it) web: [www.amblav.it](http://www.amblav.it)

 **ACCREDITAMENTO**  
ENTE CHE EROGA ATTIVITÀ DI FORMAZIONE  
DDG 18257 22/10/04

SETTORE EA 37  
  
CERTIFICATO N. 8139

 **E.C.M.**  
Ente Nazionale per la Formazione Continua  
PROVIDER N. 5468

professionali, tenendo conto delle esigenze dei possibili utilizzatori istituzionali, pubblici o privati e, in ogni caso, agevolandone l'accesso da parte di tutta l'utenza;

- più in generale, va recuperato quel ruolo di sostegno della bilateralità che aveva dato vita, negli anni scorsi, a "Comitati Misti" con gli Organismi paritetici nazionali maggiormente rappresentativi, allo scopo di veicolare iniziative e risorse verso le reali priorità ed esigenze delle aziende e dei lavoratori.

Quale che sia la forma di tale sostegno - rivisitazione dei "Comitati Misti" ovvero rapporto diretto con i vari Organismi - occorre, in tale contesto:

- a) dare piena e compiuta attuazione al Progetto sperimentale "Centro di osservazione degli infortuni mortali e di elevata gravità";
  - b) definire, congiuntamente con gli altri soggetti coinvolti, piani mirati territoriali di informazione, assistenza, consulenza, incentivazione e sostegno;
  - c) riprendere in esame il progetto di censimento e messa in rete delle varie espressioni della bilateralità, attraverso un sito internet "dedicato" con il quale mettere a disposizione dell'utenza informazioni, approfondimenti ed esperienze;
- valorizzare i meccanismi premiali - anche in considerazione dello scarso ricorso agli stessi, in particolare da parte delle piccole e medie imprese - valutandone le modalità di estensione al settore agricolo, da attuare attraverso:
    - il potenziamento della entità del "premio" in relazione ad interventi di particolare significatività strutturale/organizzativa;
    - il recupero del pieno dialogo con le Parti Sociali interessate;
    - una reale semplificazione e chiarezza delle modalità di accesso, anche valorizzando il ricorso all'autocertificazione e la diffusione di pratiche partecipative;
  - istituzionalizzare gli interventi di sostegno economico previsti dagli articoli 23 del D.Lgs. n. 38/2000 - tenendo presente la fruibilità dei flussi finanziari corrispondenti alle contribuzioni all'ex ENPI ed all'ex ENAOLI. - da realizzare attraverso una specifica proposta di revisione normativa, nella logica di:
    - prevedere forme di monitoraggio delle iniziative finanziate, al fine di verificarne l'efficacia in termini di diffusione della cultura della prevenzione, di ricadute concrete sull'andamento del fenomeno infortunistico e di soddisfazione dell'utenza;
    - privilegiare fattori quali la valutazione preventiva delle esigenze legate al territorio, il decentramento decisionale, il coinvolgimento - nell'ambito delle rispettive competenze - degli organi territoriali dell'Istituto (Comitati provinciali e Coordinamenti regionali) e degli Organismi paritetici di cui all'art. 20 del Decreto Legislativo n. 626/1994, la flessibilità a livello regionale dell'utilizzo delle risorse, la razionalizzazione e semplificazione delle modalità di accesso, nonché la strutturazione dell'attività di comunicazione con l'ausilio dei vari soggetti coinvolti.

Analoga attenzione il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha posto al fenomeno delle malattie professionali con l'emanazione, da ultimo, delle seguenti precise indicazioni nel programma generale e Linee dei indirizzi 2006:

- ◆ il processo innovatore avviato con il Decreto Legislativo n. 38/2000 impone l'esigenza di procedere tempestivamente all'aggiornamento dei relativi elenchi e tabelle, con una logica di semplificazione e snellimento delle procedure e assicurando, in ogni caso, la partecipazione di esperti individuati dalle Parti Sociali per concertare le specifiche proposte che l'Istituto ritenesse di formulare alla Commissione scientifica prevista dall'art. 10 del predetto decreto;

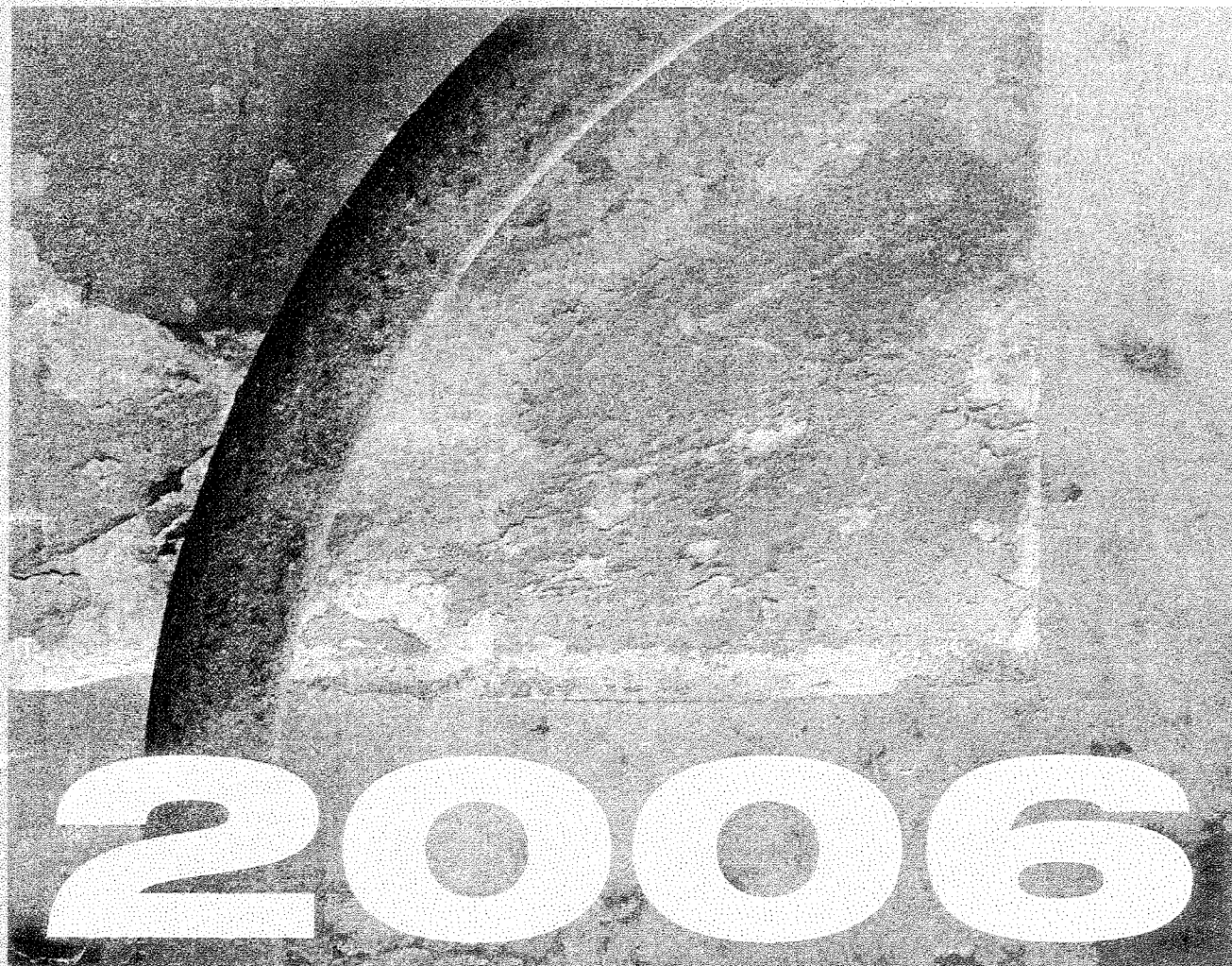
- ◆ dovrà, inoltre, rappresentare una priorità immediata l'attuazione di quanto disposto dal quinto comma del medesimo articolo di legge, istitutivo, presso la banca dati dell'INAIL, del Registro nazionale delle malattie causate dal lavoro o ad esso correlate;
- ◆ infine, dovrà rimanere un punto fermo dell'Istituto l'impegno continuo nella ricerca epidemiologica finalizzata allo studio dell'eventuale origine professionale dei fattori di nocività, con particolare riguardo alle specificità del lavoro femminile.
- ◆ In proposito, si ribadisce l'esigenza del CIV di essere edotto con tempestività degli esiti della ricerca, allo scopo di poter preventivamente esprimere autonome valutazioni generali su eventuali conseguenti indirizzi, anche per misurarne l'impatto sulle strategie dell'Ente.

Riguardo alla tutela economica agli infortunati e alle famiglie dei superstiti delle vittime, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha sottolineato, nelle stesse Linee, che - in coerenza con le caratteristiche "sociali" dell'assicurazione Inail - occorre pervenire al massimo contenimento dei tempi di trattazione dei casi di infortunio e malattia professionale - ed in particolare dei tempi di costituzione delle rendite ai superstiti.

Roma, 24 gennaio 2006

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. P. ...', written in a cursive style.

**INAIL**



**PROGRAMMA GENERALE**

**Linee di Indirizzo  
e Obiettivi strategici**

**CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA**

CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA  
IL PRESIDENTE  
DR. GIOVANNI GUERISOLI

Roma, 31 gennaio 2006

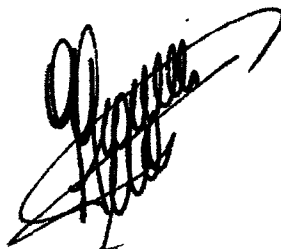
Senato della Repubblica  
Commissione parlamentare  
d'inchiesta infortuni sul lavoro

c.a. Dott. Mario Bracco

**OGGETTO:** Linee di Indirizzo 2006 CIV INAIL

Ad integrazione del materiale consegnato in occasione dell'audizione del 24 gennaio u.s., Le invio n. 20 copie delle Linee di Indirizzo 2006 approvate dal Consiglio di Indirizzo e di Vigilanza dell'Istituto.

Cordialmente





## **Consiglio di Indirizzo e Vigilanza**

<b>Presidente</b>	Giovanni Guerisoli
<b>Vice Presidente</b>	Alessandro Vecchietti
<b>Consiglieri</b>	Luisa Benedettini Giuliano Bologna Sergio Bonetti Roberto Caponi Giuseppe Caronia Massimo Cesarini Vincenzo Damiano Luigi De Vittorio Bruno Gobbi Fiorito Leo Pietro Mercandelli Claudia Merlino Giuseppe Pagliuca Carlo Pasqua Carlo Piccirilli Fabio Pontrandolfi Walter Regis Roberto Rinaldi Paolo Romoli Giuseppe Soricaro Mario Stoppini Giorgio Usai Giovanni Vinay

CIV-INAIL

Via IV Novembre, 144 - 00187 ROMA

Telefono: 06 54875716 - Fax: 06 6784259

Internet: [www.inail.it](http://www.inail.it) - E-Mail: [civ@inail.it](mailto:civ@inail.it)

Tipolitografia INAIL - Milano - novembre 2005

## **PRESENTAZIONE**

Il Consiglio di Indirizzo e di Vigilanza dell'INAIL ha approvato le Linee di Indirizzo 2006. Il CIV ha ritenuto che le Linee di Indirizzo per il 2006 possano e debbano essere l'occasione di un vero e proprio rilancio, tale da consentire all'INAIL di porre le basi per delineare con chiarezza il proprio ruolo, migliorare i servizi e consolidare il proprio assetto finanziario ed organizzativo. Tutto ciò cogliendo e fino in fondo, le potenzialità del sistema duale. Due gli assi strategici più significativi e rilevanti su cui poggiano le Linee di Indirizzo 2006: Investimenti e Prevenzione nell'ambito della tutela integrale degli assistiti (riabilitazione, cura e reinserimento lavorativo). Un maggiore impegno a sostegno della prevenzione allo scopo di aumentare il livello di sicurezza, la salute e la salvaguardia dell'integrità fisica dell'assicurato consentendo nel contempo una drastica riduzione del numero degli infortuni sul lavoro: 966.568 (869.629 nell'industria e servizi) nel 2004, di cui 1.278 mortali. Occorre a tale proposito rendere strutturale il sistema degli incentivi alle imprese da realizzarsi anche attraverso l'utilizzo delle disponibilità finanziarie derivanti dalle contribuzioni anomale degli Enti disciolti (ex Enpi ed ex Enaoli) ammontanti a circa 345 mln di euro, anche per pervenire ad una riduzione del costo del lavoro nonché all'aggiornamento delle tariffe dei premi. Per quanto riguarda, invece, le prestazioni in coerenza con le caratteristiche "sociali" dell'assicurazione è necessario pervenire al massimo contenimento dei tempi di trattazione dei casi di infortunio e malattia professionale nonché ad una maggiore uniformità ed omogeneità delle valutazioni medico-legali. Il CIV ha sottolineato, altresì, come il D.lgs. n. 38/2000 imponga l'esigenza di procedere tempestivamente all'aggiornamento dei relativi elenchi e tabelle, con una logica di semplificazione e snellimento delle procedure, assicurando la partecipazione degli esperti delle Parti Sociali per concertare specifiche proposte di miglioramento. Altro aspetto evidenziato dal CIV nelle Linee di Indirizzo 2006 concerne il ruolo dell'INAIL nel campo sanitario con particolare attenzione alla Protesizzazione, compito primario dell'Istituto, che richiede l'elaborazione e l'attuazione di un Piano di interventi che assicuri il massimo livello-scientifico delle prestazioni nonché la loro agibilità nella fruizione. A tal proposito si rende necessario: accrescere ed ampliare la produzione, allo scopo di contenere le "liste di attesa", dei Centri Protesi anche attraverso un piano di investimenti che si faccia carico delle esigenze

poste dai Governi regionali; rendere funzionante il Centro Protesi di Lametia Terme (RC) e ricollocare nel modo più funzionale il Centro di Roma; implementare le sinergie tra i diversi Centri; dotare il Centro di Vigorso di Budrio (BO) della necessaria autonomia; istituire punti di assistenza a livello territoriale allo scopo di garantire un miglior rapporto con l'utenza e per la fruizione di interventi di manutenzione; professionalizzare sempre più il personale dei Centri; assegnare maggiori risorse ai Centri ed eliminare i condizionamenti derivanti dall'attuale Piano dei Conti. Con l'approvazione delle Linee di Indirizzo 2006 il CIV ha fissato le priorità che dovranno caratterizzare la vita e l'attività dell'Istituto per i prossimi anni rafforzando la promozione e la diffusione della prevenzione da realizzarsi anche attraverso un sistema strutturato di incentivi alle imprese e ai lavoratori per aumentare notevolmente i livelli di sicurezza nonché la tutela e l'integrità fisica degli assicurati, propedeutica al perseguimento dell'obiettivo della tutela integrale del lavoratore. Occorre, inoltre, attribuire alle sedi decentrate del CIV - Coordinamenti regionali e Comitati consultivi provinciali - maggiori poteri e funzioni anche e soprattutto in ragione delle prospettive che si aprono per l'Ente. Infatti, in presenza di un quadro evolutivo della legislazione (nuova normativa sugli infortuni e Testo Unico sulla Salute e Sicurezza) occorre superare una legislazione caratterizzata da una pluralità di Enti che opera spesso in concorrenza ed in sovrapposizione (INAIL, ISPESL, Istituto di medicina sociale, ASL, Ispettorato del Lavoro, Vigili del Fuoco) con il risultato finale di una riduzione assolutamente marginale degli infortuni. In questo quadro l'INAIL ha le competenze per svolgere un ruolo preminente nel nuovo Welfare a sostegno della bilateralità sancita dal D.Lgs. 626/94 ed ancora largamente disattesa. Con l'approvazione delle Linee di Indirizzo e la successiva declinazione degli obiettivi strategici si sono poste le basi per una rimodulazione dei documenti di programmazione che stabiliscono le scelte strategiche dell'Istituto. La sostanziale invarianza del quadro di riferimento normativo fa ipotizzare una proiezione delle Linee per un periodo superiore a quello annuale con la definizione degli obiettivi strategici in tempi coerenti con l'approvazione dei documenti contabili. La nuova veste grafica derivante dalla stampa contemporaneamente delle Linee di Indirizzo e degli Obiettivi Strategici costituisce un primo passo per la definizione di strumenti di programmazione concretamente realizzabili.

*Il Presidente*  
Giovanni Guerisoli

## **SOMMARIO**

### **LINEE DI INDIRIZZO**

#### **PREMESSA**

#### **CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E CARATTERISTICHE DELLE LINEE DI INDIRIZZO**

1

#### **PARTE PRIMA**

#### **AMBITO DELLA TUTELA ASSICURATIVA**

5

*Valorizzazione del "nucleo" assicurativo dell'Istituto*

5

*Prevenzione*

8

*Ruolo dell'INAIL in campo sanitario*

10

#### **PARTE SECONDA**

#### **EQUILIBRIO FINANZIARIO DEL SISTEMA E POLITICHE PATRIMONIALI**

13

#### **PARTE TERZA**

#### **POLITICHE ORGANIZZATIVE**

17

*Adeguamento dell'ordinamento amministrativo - contabile*

17

*Modello organizzativo e politiche del personale*

18

*Sistema informativo - informatico*

19

*Formazione*

20

*Comunicazione*

22

*Bilancio sociale*

22

*Ruolo dei Comitati Provinciali e dei Coordinamenti Regionali*

23

## **OBIETTIVI STRATEGICI PLURIENNALI TRIENNIO 2006-2008**

<b>PREMESSA</b>	29
<b>Area tematica A - Valorizzazione del "nucleo" assicurativo dell'INAIL</b>	29
<b>Area tematica B - Valorizzazione della funzione di garanzia della tutela privilegiata dei lavoratori</b>	31
<b>Area tematica C - Gestione improntata a criteri di economicità ed efficienza e pieno governo delle entrate contributive</b>	31
<b>Area tematica D - Riqualificazione dei rapporti con l'utenza</b>	32
<b>Area tematica E - Qualità della tutela</b>	33
<b>Area tematica F - Prevenzione</b>	34
<b>Area tematica G - Politiche patrimoniali</b>	35
<b>Area tematica H - Adeguamento dell'ordinamento amministrativo-contabile</b>	36
<b>Area tematica I - Modello organizzativo e ruolo degli organismi territoriali</b>	36
<b>Area tematica L - Politiche del personale - Formazione</b>	36
<b>Area tematica M - Adeguamento del sistema informativo/informatico, integrato nella rete della P.A.</b>	37
<b>Area tematica N - Qualità del servizio e comunicazione</b>	37

## **LINEE DI INDIRIZZO**





DATA	PROT. n.	ORGANO
26/07/2005	23	CIV

Programma generale e Linee di indirizzo 2006.

**IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA**  
nella seduta del 26 luglio 2005

- visto il decreto legislativo n. 479 del 30 giugno 1994;
- visto l'art. 17, comma 23, della legge n. 127 del 15 maggio 1997;
- visto il Regolamento emanato con D.P.R. n. 367 del 24 settembre 1997, in attuazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del citato decreto legislativo n. 479/1994;
- visti il documento prodotto dalla "Commissione per la Programmazione, Linee di Indirizzo e Verifica" nella seduta del 12 luglio 2005, concernente il Programma generale e le Linee di Indirizzo 2006,

**delibera**

di approvare il Programma generale e le Linee di Indirizzo 2006, nel testo allegato.

La presente deliberazione sarà trasmessa agli Organi di gestione per gli adempimenti di competenza.

IL SEGRETARIO  
(Dott.ssa Rita CHIAVARELLI)

IL PRESIDENTE  
(Dott. Giovanni GUERISOLI)



## **PREMESSA**

### **CONTESTO DI RIFERIMENTO E CARATTERISTICHE DELLE LINEE DI INDIRIZZO**

In sede di predisposizione delle Linee di Indirizzo per il 2005 il CIV si è trovato ad operare, suo malgrado, in un contesto caratterizzato:

- dalla sostanziale invarianza del quadro normativo di riferimento, nonostante l'esigenza, sottolineata anche nella consiliatura precedente, di completare il processo riformatore avviato con il Decreto Legislativo n. 38/2000;
- dal permanere degli endemici fattori di squilibrio, sotto il profilo economico-finanziario, della complessiva gestione dell'INAIL;
- dal verificarsi, nel corso del 2004, di un importante punto di caduta nel processo pianificatorio, stante la mancata predisposizione del Piano pluriennale 2004-2006 da parte degli Organi di gestione;
- da una situazione produttiva non ancora ottimale, segnatamente sotto il profilo qualitativo, e comunque disomogenea a livello territoriale.

Le predette Linee di Indirizzo - nonché la loro successiva declinazione negli Obiettivi Strategici per il triennio 2005-2007 - sono state quindi finalizzate sia al superamento delle criticità esistenti, sia, più in generale, ad una razionale collocazione dell'Istituto nel Welfare, anche attraverso una complessiva ed organica rivisitazione della normativa in vigore.

In assenza di modifiche rilevanti nel quadro di riferimento normativo o fattuale si può prevedere la proiezione delle presenti Linee su un periodo superiore a quello annuale. L'elaborazione di questo documento, contenente le strategie a valere dal 2006, muove da una situazione di partenza così riassumibile:

- a) la già limitata autonomia dell'INAIL nella gestione delle proprie risorse finanziarie si è ulteriormente contratta, nel corso degli ultimi mesi, a seguito di provvedimenti normativi che hanno ridotto la consistenza reale del patrimonio (come i decreti ministeriali di trasferimento al F.I.P. degli immobili ad uso strumentale) o hanno nuovamente intaccato il potere decisionale dell'Ente in tema di investimenti mobiliari ed immobiliari (vedasi la Legge Finanziaria per il 2005 ed i decreti ministeriali di costituzione e proroga di una apposita Commissione sugli investimenti, con compiti conoscitivi e di indirizzo), con la conseguente difficoltà per il CIV di esercitare pienamente le proprie competenze in materia e, inoltre, senza alcun riscontro alle numerose sollecitazioni rivolte ai fini dell'indispensabile recupero di una redditività in

linea con il vigente tasso di attualizzazione delle riserve tecniche;

b) sul versante interno:

- a fronte di un andamento produttivo in complessivo miglioramento, anche se caratterizzato dal permanere di sensibili difformità territoriali, il processo di pianificazione operativa, se pure ripristinato con la predisposizione del Piano pluriennale 2005-2007, non ha tuttavia fatto registrare il "salto culturale" auspicato sotto il profilo qualitativo; si ricorda, in proposito, che il CIV ha proceduto all'approvazione di tale Piano per mero senso di responsabilità, al fine di evitare che l'Istituto, ancora per un anno, fosse privo di un necessario atto programmatico;
  - nessun reale sviluppo, poi, circa la realizzazione del modello econometrico, l'introduzione della contabilità analitica e la conseguente rivisitazione del modello organizzativo, nonostante le precise direttive impartite al riguardo dal CIV; ne è derivata l'impossibilità di effettuare analisi prospettiche di medio-lungo periodo fondate su criteri scientifici, di misurare, per ciascuna azione e/o processo, il rapporto costi/benefici e di adeguare l'organizzazione dell'Ente, con conseguenti ricadute positive in termini di economicità e di servizio all'utenza;
  - l'adozione dell'esercizio provvisorio per i primi quattro mesi del 2005 ed il successivo invio del Bilancio di previsione al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali per la relativa approvazione, intervenuta a fine maggio subordinatamente alla rimozione dei profili di illegittimità evidenziati dal CIV, ha oggettivamente rallentato, nella prima parte del corrente anno, lo sviluppo delle attività di gestione; in ogni caso, i criteri di redazione di tale documento non sono ancora rispondenti ai principi contabili stabiliti dalla Legge n. 94/97 e dal D.P.R. n. 97/2003.
- c) per quanto concerne, infine, le prospettive di revisione della vigente normativa in tema di assicurazione infortuni, il CIV - proceduto ad un approfondito esame della bozza di legge delega acquisita, quale utile contributo di partenza, dalla Presidenza dell'Istituto e tenuto conto, in tale contesto, dei rilievi formulati dalle numerose Associazioni ed Organizzazioni sentite in sede istruttoria dalla Commissione temporanea appositamente costituita - ha maturato la valutazione di portare anche all'esterno dell'INAIL il dibattito sui criteri ispiratori della riforma, al fine di far crescere l'esigenza di un confronto diretto fra il Governo e le Parti Sociali, fondato su un insieme di documentate analisi e valutazioni di tipo politico, tecnico-giuridico, ordinamentale ed economico-finanziario.

Sulla base delle considerazioni che precedono, il CIV ritiene che le Linee di Indirizzo per il 2006 possano e debbano essere l'occasione di un vero e proprio rilancio, tale da consentire all'Istituto di porre le basi per delineare con chiarezza il proprio ruolo, migliorare i propri servizi e consolidare il proprio assetto finanziario ed organizzativo. E tutto ciò cogliendo, finalmente e fino in fondo, le potenzialità del modello duale.

In tale ottica, le strategie contenute nel presente documento sono caratterizzate:

1. da una ragionata selezione delle aree di intervento sulle quali è opportuno concen-

- trare gli sforzi propositivi e produttivi;
2. da una logica complessiva di congruità, sostenibilità e perseguibilità, sia degli interventi “a legislazione vigente”, sia di quelli per i quali sono necessarie modifiche normative;
  3. dalla stretta correlazione con i prossimi Obiettivi Strategici 2006-2008, ai quali sarà demandata l’articolazione del presente documento ed ai quali dovranno necessariamente e puntualmente raccordarsi le attività di programmazione e pianificazione operativa, anche per gli aspetti di carattere economico.



## **PARTE PRIMA**

### **AMBITO DELLA TUTELA ASSICURATIVA**

Sulla scorta di quanto evidenziato in premessa, il punto iniziale di queste Linee di Indirizzo è rappresentato, analogamente alle Linee per il 2005, dalla ricerca di una più puntuale qualificazione del duplice ruolo dell'INAIL di tutela verso i lavoratori e di garanzia verso i datori di lavoro e, in tale contesto, dalla valorizzazione:

- del “nucleo” assicurativo dell'Istituto e cioè della sua funzione storica di soggetto erogatore in esclusiva delle prestazioni indennitarie e protesiche;
- della funzione fondamentale di garante della tutela “privilegiata” dei lavoratori assicurati, che si sostanzia, in concorso con altri soggetti istituzionali, in una “filiera” comprensiva anche di interventi di prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento, in modo da assicurare effettività ed uniformità su tutto il territorio nazionale.

Il perseguimento di tali obiettivi muove da alcuni presupposti già in precedenza individuati e precisamente:

1. dalla esigenza di precisare ed assumere, in un quadro organico di intese a livello nazionale e con la Conferenza Stato-Regioni, rapporti sinergici con la rete delle Autonomie locali, a partire dalle stesse Regioni;
2. dalla correlativa necessità di un compiuto e qualificato decentramento territoriale dell'Ente, che sia flessibile e pertanto funzionale sia agli attuali assetti istituzionali, sia ad eventuali, future modifiche normative in tema di prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento.

La logica complessiva è quella, già sottolineata, della effettiva aderenza e coerenza degli indirizzi alla realtà esistente nonché della loro traduzione in iniziative concrete e sostenibili, tenendo conto, in ogni caso, della più generale esigenza di migliorare la tutela dei lavoratori e di ridurre gli oneri assicurativi a carico del sistema delle imprese.

#### **Valorizzazione del “nucleo” assicurativo dell'Istituto**

##### **Rapporto con i lavoratori**

- 1 In coerenza con le caratteristiche “sociali” dell'assicurazione, occorre pervenire al massimo contenimento dei tempi di trattazione dei casi di infortunio e malattia professionale - ed in particolare dei tempi di costituzione delle rendite ai superstiti - che

risultano ancora distanti da quelli attesi dall'utenza per un servizio di qualità.

- 2 In stretta correlazione, si pone l'esigenza di una maggiore uniformità ed omogeneità delle valutazioni medico-legali. In tale contesto, vanno ribadite:
  - a) la necessità che l'Istituto si attivi per individuare meccanismi per uno stabile e più efficace interscambio di informazioni con i vari soggetti, pubblici o privati, operanti in campo sanitario, al fine di acquisire una più completa conoscenza dei fattori che possano aver compromesso l'integrità psicofisica dei lavoratori assicurati; e ciò sia per una migliore valutazione del danno, sia per ottimizzare gli interventi di recupero;
  - b) l'esigenza di adeguare al sistema di indennizzo del danno biologico le disposizioni in materia di valutazione della invalidità ai fini dell'accesso alle prestazioni ed alle provvidenze accessorie per gli invalidi del lavoro;
- 3 Quanto ai livelli delle prestazioni:
  - a) in conformità alla delibera CIV n. 8 del 22 marzo 2005, il completamento del monitoraggio "danno biologico" deve rappresentare una priorità assoluta, costituendo il presupposto necessario per formulare, previa consultazione delle Parti sociali, prime proposte di adeguamento del sistema indennitario delle inabilità permanenti introdotto dall'art. 13 del Decreto Legislativo n. 38/2000;
  - b) va inoltre ribadito l'obiettivo della rivisitazione delle vigenti modalità di erogazione delle prestazioni a sostegno, quali, ad esempio, quelle per "assistenza personale continuativa", allo scopo di meglio valorizzare l'effettivo rapporto fra la menomazione ed il bisogno di assistenza, nell'ottica di un sostegno economico adeguato - fino alla ricollocazione nel ciclo produttivo - per i gradi più elevati di invalidità.
- 4 In tema di malattie professionali:
  - a) il processo innovatore avviato con il Decreto Legislativo n. 38/2000 impone l'esigenza di procedere tempestivamente all'aggiornamento dei relativi elenchi e tabelle, con una logica di semplificazione e snellimento delle procedure e assicurando, in ogni caso, la partecipazione di esperti individuati dalle Parti Sociali per concertare le specifiche proposte che l'Istituto ritenesse di formulare alla Commissione scientifica prevista dall'art. 10 del predetto decreto;
  - b) dovrà, inoltre, rappresentare una priorità immediata l'attuazione di quanto disposto dal quinto comma del medesimo articolo di legge, istitutivo, presso la banca dati dell'INAIL, del Registro nazionale delle malattie causate dal lavoro o ad esso correlate;
  - c) infine, dovrà rimanere un punto fermo dell'Istituto l'impegno continuo nella ricerca epidemiologica finalizzata allo studio dell'eventuale origine professionale dei fattori di nocività, con particolare riguardo alle specificità del lavoro femminile. In proposito, si ribadisce l'esigenza del CIV di essere edotto con tempestività degli esiti della ricerca, allo scopo di poter preventivamente esprimere autonome valutazioni generali su eventuali conseguenti indirizzi, anche per misurarne l'impatto sulle strategie dell'Ente.



**Rapporto con i datori di lavoro**

- 1 In tale contesto, ed in una più generale logica di riduzione del costo del lavoro e di sostegno alle imprese, il CIV ravvisa la necessità di:
  - a) pervenire all'aggiornamento delle vigenti tariffe dei premi, previsto con cadenza triennale dall'art. 3 del Decreto Legislativo n. 38/2000, tenendo conto degli attuali criteri di solidarietà, dell'evoluzione dei processi produttivi e delle relative tecnologie nonché dell'andamento occupazionale e infortunistico;
  - b) verificare, previa consultazione delle Parti Sociali, l'entità ed i criteri di utilizzo dei consolidati avanzi economico-finanziari per una riduzione generalizzata degli oneri assicurativi a carico delle imprese.
- 2 Inoltre, il CIV ritiene non più rinviabile un apposito intervento normativo per:
  - a) la formulazione di nuove modalità di risoluzione del contenzioso tariffario, con l'istituzione, a livello centrale, di un organismo dirimente con carattere di terzietà;
  - b) la previsione, per tutti i lavoratori autonomi soggetti all'assicurazione obbligatoria, della possibilità di stipulare, ad integrazione della tutela minima di legge, polizze flessibili in riferimento ad esigenze specifiche e/o a scelte personali, nel rispetto, comunque, delle caratteristiche dell'attuale sistema indennitario e finanziario e delle peculiarità della tutela pubblica;
  - c) il passaggio ad un sistema di versamento dei premi su base mensile, con possibilità per le aziende di compensare le spese anticipate a titolo di temporanea con i premi dovuti o con l'intera gamma dei versamenti mensili effettuati nell'ambito del sistema unificato di riscossione delle entrate pubbliche;
  - d) una riforma dell'istituto del regresso coerente con le indicazioni emerse dal confronto INAIL-Parti Sociali del luglio 1999, consolidando il principio assicurativo dell'esonero da responsabilità civile del datore di lavoro.
- 3 Sempre in tema di regresso, le relative azioni dovranno essere attivate non in modo generalizzato con finalità di deterrenza, ma secondo la logica assicurativa:
  - della emersione in sede penale di responsabilità a carico del datore di lavoro o di suoi rappresentanti (in tal senso, si ricorda, la delibera del CIV n. 49 del 9 dicembre 1996);
  - della accurata selezione delle azioni proponibili;
  - della chiarezza di comunicazione verso l'utenza, con particolare riferimento alle motivazioni del regresso.
- 4 Deve, poi, essere accentuato l'impegno dell'INAIL nel recupero dei crediti per premi e contributi accertati e non riscossi, anche al fine di ridurre i consistenti residui attivi iscritti in bilancio.
- 5 Si ribadisce, infine, l'esigenza di adottare, nell'ambito della complessiva gestione Industria, le procedure necessarie per l'effettiva separazione ai fini tariffari delle quattro gestioni Industria, Artigianato, Terziario ed Altre attività, onde poter finalmente pervenire, ferma restando l'unicità dei bilanci, ad una maggiore trasparenza e

quindi ad una reale evidenza delle situazioni caratterizzanti i predetti settori produttivi, da realizzare anche attraverso l'individuazione di criteri di ripartizione, concordati con le parti interessate, dei costi comuni e degli interessi compensativi sulle anticipazioni alla gestione Agricoltura.

### **Funzione di vigilanza**

- 1 Si conferma, in primo luogo, l'esigenza di salvaguardare e valorizzare l'autonomia e le specificità proprie del corpo ispettivo dell'Istituto nonché di potenziarne la consistenza e migliorarne la qualità, in relazione :
  - sia al contesto generale delineato dal Decreto Legislativo n. 124/2004;
  - sia all'ambito peculiare della lotta al lavoro irregolare, considerato che le competenze ed il patrimonio conoscitivo dell'INAIL potrebbero più incisivamente concorrere alla individuazione delle aree di intervento.
- 2 Sempre in tema di lotta al lavoro irregolare, per una migliore comprensione del fenomeno occorre, in ogni caso, che gli esiti dell'attività di vigilanza entrino in procedura informatica e siano statisticizzati:
  - secondo le tipologie più significative delle irregolarità emerse, inquadrandone con esattezza gli aspetti dimensionali e le gradazioni;
  - evidenziando, nel contempo, il rapporto quali-quantitativo fra gli esiti della vigilanza e l'eventuale, conseguente contenzioso.
- 3 Vanno, inoltre, adeguatamente valorizzate, nelle materie di competenza dell'Istituto, le funzioni di prevenzione e promozione attribuite dal richiamato Decreto Legislativo n. 124/2004, individuandone contenuti e modalità operative.

### **Prevenzione**

Il ritiro dello schema di decreto attuativo della Legge n. 229/2003 - che aveva delegato il Governo al riordino della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro - ha fatto venir meno la possibilità di fare finalmente chiarezza in una materia caratterizzata da una legislazione complessa e stratificata, che, fra l'altro, vede la compresenza, sui versanti dell'informazione, della formazione, della consulenza e dell'assistenza, di una pluralità di enti ed istituzioni.

Ciò non significa, tuttavia, che l'INAIL non possa e non debba valorizzare in modo adeguato le proprie attuali competenze.

Possono essere utilmente richiamati, in proposito, i contenuti della delibera CIV n. 7 del 22 marzo 2004, con la quale sono stati forniti indirizzi per un nuovo Piano di settore per la prevenzione che hanno ispirato sia le Linee per il 2005, sia gli Obiettivi Strategici per il triennio 2005-2007.

Si tratta di dare, finalmente, concreta e coerente attuazione a tale delibera, elaborando

un Piano di settore finalizzato ad una significativa riduzione del fenomeno infortunistico e tecnopatico e, quindi:

1. caratterizzato, nel merito, dalla valorizzazione di un patrimonio conoscitivo di assoluta eccellenza in campo statistico e scientifico, dalle sinergie con gli altri soggetti istituzionali aventi competenze in materia e dal coinvolgimento attivo, all'interno, dei Comitati provinciali e dei Coordinamenti regionali e, all'esterno, delle Parti Sociali, direttamente e/o attraverso gli organismi paritetici di riferimento;
2. impostato, sotto il profilo del metodo, in attuazione dei seguenti principi base dei sistemi di gestione: definizione della politica, programmazione/organizzazione, sensibilizzazione/coinvolgimento, monitoraggio periodico.

In concreto, il Piano di settore dovrebbe svilupparsi lungo le linee direttrici di seguito specificate.

- 1 In primo luogo, occorre perseguire l'obiettivo di un compiuto ed efficace utilizzo della banca dati dell'Istituto, da mettere in relazione con le altre analoghe banche dati esistenti, al fine di sviluppare una reale capacità di lettura del fenomeno infortunistico e delle malattie professionali, in funzione delle esigenze dei possibili utilizzatori istituzionali, pubblici o privati e, in ogni caso, agevolandone l'accesso da parte di tutta l'utenza.
- 2 In stretta correlazione con il precedente obiettivo, va adeguatamente finalizzato il Progetto "Flussi informativi" INAIL/ISPESL/Regioni, realizzando, con specifici protocolli di intesa, il coinvolgimento attivo delle Parti Sociali, attraverso, in particolare, gli Organismi paritetici operanti ai vari livelli.
- 3 Più in generale, va recuperato quel ruolo di sostegno della bilateralità che aveva dato vita, negli anni scorsi, a "Comitati Misti" con gli Organismi paritetici nazionali maggiormente rappresentativi, allo scopo di veicolare iniziative e risorse verso le reali priorità ed esigenze delle aziende e dei lavoratori.

Quale che sia la forma di tale sostegno - rivisitazione dei "Comitati Misti" ovvero rapporto diretto con i vari Organismi - occorre, in tale contesto:

- a) dare piena e compiuta attuazione al Progetto sperimentale "Centro di osservazione degli infortuni mortali e di elevata gravità";
- b) definire, congiuntamente con gli altri soggetti coinvolti, piani mirati territoriali di informazione, assistenza, consulenza, incentivazione e sostegno;
- c) riprendere in esame il progetto di censimento e messa in rete delle varie espressioni della bilateralità, attraverso un sito internet "dedicato" con il quale mettere a disposizione dell'utenza informazioni, approfondimenti ed esperienze.

Nell'ambito delle attività dell'Istituto sono da evitare, in ogni caso, accordi che, se pur finalizzati alla prevenzione, non prevedano espressamente un reale coinvolgimento di tutte le parti interessate.

Altri obiettivi prioritari sono, infine, le forme di incentivazione alle imprese, quali:

- 4 la valorizzazione dei meccanismi premiali - anche in considerazione dello scarso

ricorso agli stessi, in particolare da parte delle piccole e medie imprese - valutandone le modalità di estensione al settore agricolo, da attuare attraverso:

- il potenziamento della entità del “premio” in relazione ad interventi di particolare significatività strutturale/organizzativa;
- il recupero del pieno dialogo con le Parti Sociali interessate;
- una reale semplificazione e chiarezza delle modalità di accesso, anche valorizzando il ricorso all'autocertificazione e la diffusione di pratiche partecipative;

5 la istituzionalizzazione degli interventi di sostegno economico previsti dagli articoli 23 e 24 del Decreto Legislativo n. 38/2000, da realizzare attraverso una specifica proposta di revisione normativa, nella logica di:

- prevedere forme di monitoraggio delle iniziative finanziate, al fine di verificarne l'efficacia in termini di diffusione della cultura della prevenzione, di ricadute concrete sull'andamento del fenomeno infortunistico e di soddisfazione dell'utenza;
- tenere opportunamente conto delle incongruenze e delle criticità emerse durante lo sviluppo delle esperienze precedenti;
- privilegiare fattori quali la valutazione preventiva delle esigenze legate al territorio, il decentramento decisionale, il coinvolgimento - nell'ambito delle rispettive competenze - degli organi territoriali dell'Istituto (Comitati provinciali e Coordinamenti regionali) e degli Organismi paritetici di cui all'art. 20 del Decreto Legislativo n. 626/1994, la flessibilità a livello regionale dell'utilizzo delle risorse, la razionalizzazione e semplificazione delle modalità di accesso, nonché la strutturazione dell'attività di comunicazione con l'ausilio dei vari soggetti coinvolti.

### **Ruolo dell'INAIL in campo sanitario**

Come sottolineato in precedenza, l'Inail, in forza del quadro normativo vigente, assume nei confronti dei propri assicurati la funzione di garante della tutela “privilegiata” a loro riconosciuta dalla Costituzione.

L'Istituto è appunto garante della c.d. “filiera” di interventi previsti per gli infortunati, di cui fa parte anche la riabilitazione, che della cura è parte inscindibile in quanto finalizzata alla più rapida guarigione clinica ed al massimo recupero della capacità lavorativa. Perché gli interventi siano efficaci, gli stessi debbono però essere effettuati con la necessaria tempestività e completezza che non sempre le strutture pubbliche chiamate dall'attuale legislazione a fornire il servizio sono in grado di assicurare, vuoi per scelte economiche necessitate che hanno indotto le istituzioni sanitarie erogatrici a ridurre i c.d. “Livelli Essenziali di Assistenza”, vuoi per motivi organizzativi e/o socio-ambientali.

Proprio in forza di quanto detto, spetta al soggetto “garante” che siano assicurate sia le migliori condizioni di cura che l'uniformità delle stesse su tutto il territorio.

Da considerare ancora che la non disponibilità delle prestazioni in parola produce

oneri dovuti sia al protrarsi delle invalidità temporanee che al consolidamento di postumi più rilevanti, ai quali vanno comunque aggiunti i costi sociali generati dalle giornate sottratte in più alla produzione per le maggiori assenze e dall'incremento di invalidità più consistenti che aumentano anche le problematiche connesse con il "reinserimento" nella vita produttiva e relazionale degli infortunati.

Tutto ciò premesso ed in coerenza con quanto già affermato nelle Linee di indirizzo 2005, si ritiene che l'Istituto possa fornire anche in via diretta tutte le prestazioni necessarie per il più rapido ed efficace recupero della capacità lavorativa dell'infortunato o tecnopatico in presenza di accertata necessità, evitando sovrapposizioni, duplicazioni di oneri e di ruoli nonché sulla base di specifiche convenzioni territoriali con le Regioni e le AA.SS.LL.

Sulla materia dovranno essere condotte puntuali, preventive analisi tese ad accertare lo stato di attuazione sul territorio delle vigenti disposizioni in materia di L.E.A. e delle criticità esistenti con riferimento ai bacini di utenza e dei relativi fabbisogni curativi.

Dovrà anche essere predisposto un periodico, sistematico monitoraggio sugli esiti delle iniziative assunte, in particolare in relazione al rapporto costi/benefici.

Le convenzioni sottoscritte e i risultati dei monitoraggi dovranno essere portati a conoscenza del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, per le necessarie verifiche.

Inoltre, l'Istituto, al fine di adempiere completamente alla sua "mission", deve anche assicurare ai soggetti tutelati che necessitano di assistenza continuativa ed altamente specialistica di fruirne con il minor disagio possibile, predisponendo, anche attraverso le su richiamate convenzioni con le AA.SS.LL., un'adeguata rete di presidi.

Per la protesizzazione, compito primario dell'Istituto, occorre, come del resto già evidenziato dal CIV con deliberazioni nn. 14 e 19 del maggio 2004, elaborare ed attuare un Piano di interventi che assicuri il massimo livello tecnico-scientifico delle prestazioni e la loro agibilità nella fruizione; ciò al fine di migliorare la risposta alla crescente domanda da parte dell'utenza interna ed esterna. In conseguenza è, tra l'altro, necessario:

- accrescere ed ampliare la produzione, allo scopo di contenere i "tempi di attesa", dei Centri Protesi, anche attraverso un piano di investimenti che si faccia carico delle esigenze poste dai Governi regionali;
- rendere finalmente funzionante il centro di Lametia terme, e ricollocare nel modo più funzionale il Centro di Roma;
- implementare le sinergie tra i diversi Centri;
- dotare il Centro di Vigorso e le sue articolazioni territoriali dell'autonomia necessaria per operare agevolmente, riducendo gli attuali vincoli burocratici;
- istituire più punti di assistenza a livello territoriale per garantire un miglior rapporto con l'utenza e l'agevole fruizione di interventi di manutenzione sui presidi già forniti;
- professionalizzare sempre più il personale dei Centri;
- assegnare maggiori risorse ai Centri ed eliminare i condizionamenti derivanti dal-

l'attuale Piano dei Conti, stabilendo per le spese rivolte alla protesizzazione una imputazione in Bilancio coerente con la loro specifica natura istituzionale. Inoltre è indispensabile incrementare la ricerca sia all'interno che all'esterno, anche attraverso collaborazioni tecnico-scientifiche con strutture specializzate nazionali ed estere. Occorrerà dare corso, nel rispetto dei limiti imposti dalla vigente normativa, a politiche di investimento funzionali alle esigenze ed alle attese, di natura sanitaria, dei potenziali bacini di utenza.

## **PARTE SECONDA**

### **EQUILIBRIO FINANZIARIO DEL SISTEMA E POLITICHE PATRIMONIALI**

Uno dei presupposti necessari per consolidare e completare il processo riformatore avviato con il Decreto Legislativo n. 38/2000 continua ad essere il risanamento economico-finanziario della complessiva gestione dell'Istituto.

Si tratta, a dire il vero, di un risanamento già in corso, considerati:

- i consistenti avanzi economici registrati negli ultimi anni, da finalizzare, come indicato dal CIV con deliberazione n. 18 del 7 giugno 2005, alla "riduzione del disavanzo patrimoniale" e ad "iniziative concrete dirette a migliorare le prestazioni e a ridurre la misura delle tariffe dei premi";
- il trend positivo dei deficit patrimoniale ed attuariale;
- il conseguimento, per la prima volta nel 2004, di un avanzo finanziario da parte della gestione Agricoltura.

Pur in presenza di tali elementi di positività, permangono, tuttavia, alcuni fattori strutturali di squilibrio, più volte portati all'attenzione delle competenti Istituzioni, concernenti:

- a) il disavanzo patrimoniale complessivo della stessa gestione Agricoltura, che ammonta a 23,8 miliardi di euro al 31 dicembre 2004 ed è alimentato, ogni anno, da saldi economici di segno negativo (999,5 milioni di euro il dato dello scorso esercizio, derivante per circa 1.150,6 milioni da interessi compensativi, a fronte di un avanzo finanziario di circa 150 milioni), anche in ragione della misura largamente inadeguata al fabbisogno dello specifico contributo dello Stato (circa 362 milioni di euro annui). Al conseguente ripianamento si provvede mediante corrispondenti anticipazioni di cassa da parte della gestione Industria, con una equivalente sottrazione delle riserve a capitalizzazione di quest'ultima dall'ambito degli investimenti reali e la conseguente crescita del credito maturato verso la gestione Agricoltura per capitale e interessi (conteggiati ad un tasso annuo del 4,5%, pari a quello di "attualizzazione" delle predette riserve), per un ammontare a fine 2004 di 26,9 miliardi di euro;
- b) l'obbligo di deposito infruttifero presso la Tesoreria dello Stato delle liquidità eccedenti i 258 milioni di euro, che ha già prodotto, negli anni, un mancato rendimento per perdita di interessi stimabile in oltre 6 miliardi di euro, ovviamente in costante incremento;
- c) una politica degli investimenti sempre più vincolata da norme legislative e regola-

- mentari tali da precludere all'INAIL la possibilità di agire sul mercato in piena autonomia, in modo adeguatamente flessibile e secondo principi di massima redditività;
- d) gli interventi normativi in materia di dismissione e cartolarizzazione degli immobili, che hanno fortemente penalizzato i rendimenti ed abbattuto l'effettiva consistenza dei capitali posti a copertura delle riserve tecniche delle gestioni non agricole - considerato che i prezzi di vendita degli immobili cartolarizzati sono risultati sensibilmente inferiori a quelli di mercato - nonché il conferimento al F.I.P. di parte degli immobili ad uso istituzionale, in relazione ai quali l'Istituto da proprietario si è trasformato in locatario, con conseguenti effetti negativi sia sul patrimonio che sui costi di gestione;
- e) un rapporto finanziario con la Pubblica Amministrazione quanto meno anomalo, testimoniato dai crescenti e notevoli residui attivi, sia per prestazioni erogate per conto della stessa, sia per contributi dovuti dalla finanza pubblica, sia, ancora, per morosità;
- f) il perdurare di trasferimenti impropri a favore di enti disciolti da anni, quali l'ENPI e l'ENAOLI.

Per il superamento delle predette criticità il CIV aveva indicato, all'interno delle Linee di Indirizzo per il 2005, una gamma di soluzioni coerenti con il modello tecnico finanziario di riferimento, che in buona parte è necessario riproporre in questa sede, sia pure con le attualizzazioni del caso.

### **1 Ripianamento della esposizione debitoria della gestione Agricoltura**

Va premesso, in proposito, che l'approfondimento della materia è stato di recente affidato, in uno con il tema della misura del tasso di attualizzazione, ad un apposito gruppo di lavoro misto costituito dal CIV e dal Consiglio di Amministrazione.

Quali che siano le soluzioni individuate, si ravvisa, in questa sede, la necessità di valutarne preventivamente e con attenzione sia gli impatti sulla complessiva gestione dell'istituto - nel razionale presupposto di non pregiudicare i meccanismi del sistema finanziario a parziale capitalizzazione che connota la gestione Industria - sia la coerenza con le strategie dell'Ente.

È evidente, comunque, che la soluzione del "problema Agricoltura" richiede:

- a) il risanamento della situazione debitoria pregressa, attraverso l'essenziale ed adeguato intervento della fiscalità generale;
- b) il consolidamento dell'equilibrio finanziario corrente, attraverso:
- la riconduzione del settore agricolo nell'ordinario sistema di riscossione delle entrate contributive, in un'ottica di semplificazione e in una logica di stretta correlazione fra entità del premio e rischio lavorativo;
  - la regolarizzazione dei flussi finanziari della specifica contribuzione riscossa dall'INPS.

È inoltre indispensabile assumere idonee iniziative affinché il predetto contributo sta-



tale di 362 milioni annui venga reso effettivo attraverso la sua mensilizzazione ed il corrispondente incremento del plafond di cassa di 258 milioni.

## **2 Autonomia dell'INAIL nella gestione delle proprie risorse finanziarie**

Si richiama, sull'argomento, la delibera CIV n. 4 del 1° febbraio 2005, relativa alle politiche patrimoniali dell'Ente, nella quale è stata ribadita l'assoluta e stringente esigenza di un intervento presso le forze politiche e di governo, in relazione alla sua peculiare funzione assicurativa, per:

- a) la rimozione dei gravosi vincoli normativi circa l'entità, la tipologia e la destinazione degli investimenti, che impediscono la realizzazione di livelli di redditività funzionali a rendere adeguati i capitali di copertura delle riserve tecniche;
- b) la rivisitazione, in particolare, dell'art. 1, comma 449, della Legge Finanziaria 2005, che limita fortemente l'autonomia dell'Istituto in materia di investimenti immobiliari, attribuendo ai Ministri del Lavoro e dell'Economia il potere di orientarne le finalità e vincolando la relativa pianificazione all'approvazione degli stessi dicasteri;
- c) l'abrogazione dell'obbligo del deposito in Tesoreria delle liquidità eccedenti il citato plafond di 258 milioni di euro ovvero, in subordine, la garanzia di adeguati livelli di redditività sulle somme depositate, quanto meno coerenti con quelli riconosciuti ai proventi della cartolarizzazione o con i rendimenti dei titoli di Stato;
- d) l'esclusione dell'INAIL da ulteriori iniziative finalizzate al trasferimento o alla cessione del patrimonio immobiliare, per evitare, oltre ad un ancora più evidente depauperamento dei capitali di copertura delle riserve tecniche, l'annullamento di fatto di ogni prospettiva strategica nel campo degli investimenti immobiliari;
- e) la modifica e l'armonizzazione in sede normativa delle disposizioni che governano la politica degli investimenti degli Istituti previdenziali, tenendo presente la peculiare funzione assicurativa dell'INAIL.

Sul tema specifico degli investimenti mobiliari si ribadiscono, inoltre, gli indirizzi di cui alla successiva delibera CIV n. 9 del 31 marzo 2005, concernenti l'esigenza di assumere sollecite e concrete iniziative, anche nei confronti dei dicasteri competenti, per:

- proseguire la gestione dinamica dei titoli di Stato;
- destinare le risorse finanziarie disponibili anche a forme diversificate di investimento idonee a realizzare un rendimento adeguato, pur senza trascurare motivazioni di rilievo sociale.

## **3 Politica degli investimenti**

Indipendentemente dagli interventi normativi necessari per l'attuazione degli indirizzi di cui al punto precedente, va comunque confermata l'esigenza di dare corso ad una politica degli investimenti finalizzata ad una redditività media complessivamente

te allineata al tasso di attualizzazione. In tale contesto:

a) vanno opportunamente colte le potenzialità dello strumento del “project financing”, considerato che l’art. 5, comma 4, della Legge n. 80/2005, di conversione del cosiddetto “Decreto sulla competitività”, consente ora di destinare a tale modalità di utilizzo, per la realizzazione di opere infrastrutturali, anche le risorse per gli investimenti immobiliari.

Al riguardo, con un Ordine del giorno in data 31 marzo 2005 il CIV ha raccomandato, per tale forma di investimento, l’esigenza di assicurare all’Ente:

- rendimenti idonei a garantire l’equilibrio finanziario dell’attuale sistema di finanziamento dell’assicurazione;
- adeguate e dirette garanzie a salvaguardia dei finanziamenti erogati;
- il reimpiego dei relativi proventi per ulteriori investimenti mobiliari.

b) Va poi confermata la piena attualità degli indirizzi “a legislazione vigente” declinati dal CIV nelle Linee per il 2005, concernenti:

- la rimozione degli ostacoli di natura gestionale che, indipendentemente dai vincoli normativi esistenti, non consentono di realizzare una adeguata redditività degli investimenti;
- la definizione di nuove procedure di acquisizione degli immobili tali da evitare la formazione di residui passivi e da consentire la immediata messa a reddito degli immobili stessi;
- la ricognizione puntuale del patrimonio immobiliare residuo, allo scopo di evidenziarne caratteristiche, consistenza e destinazione d’uso, nonché il valore di mercato, anche al fine di procedere alla sua riqualificazione;
- l’adeguamento del patrimonio immobiliare ad uso istituzionale, privilegiando la politica delle sinergie ed evitando diseconomie e comunque in coerenza con l’evoluzione organizzativa dell’Istituto e con il contributo dei Comitati Provinciali e dei loro Coordinamenti Regionali;
- la valutazione, fermo restando l’obiettivo primario di una congrua redditività, di forme di investimento mirate al sostegno di settori socialmente rilevanti.

Funzionale ad una compiuta valutazione dei possibili effetti delle strategie individuate in questo capitolo, come pure in altre parti delle presenti Linee di Indirizzo, continua ad essere, in termini sempre più stringenti, l’adozione di un modello econometrico specifico dell’INAIL, che consenta di prefigurare con attendibilità gli scenari di medio-lungo termine.

L’indirizzo viene riproposto anche per la prossima annualità in quanto il Piano pluriennale 2005-2007, di recente licenziato dal Consiglio di Amministrazione, non dà conto di una vera e propria proposta dell’Istituto in tal senso, ma, più semplicemente, di un mero incarico al Nuvacost di verificare la fattibilità “in economia” del modello suddetto.

## **PARTE TERZA**

### **Politiche organizzative**

#### **Adeguamento dell'ordinamento amministrativo - contabile**

Nelle Linee di Indirizzo per il 2005 il CIV aveva evidenziato come l'entrata in vigore del D.P.R. n. 97/2003 comportasse per l'INAIL, pur in considerazione della sua autonomia in materia amministrativo-contabile, ai sensi della Legge n. 88/1989, l'esigenza di completare il percorso di adeguamento del proprio bilancio ai principi stabiliti dalla Legge n. 94/97 ed alle connesse disposizioni attuative di cui al Decreto Legislativo n. 297/1997, concernenti:

- la redazione del Bilancio di previsione in due versioni, la prima ai fini decisionali, basata sulle unità previsionali di base (U.P.B.), e la seconda per la gestione, articolata per capitoli all'interno di ciascuna U.P.B.;
- la ripartizione delle spese secondo funzioni-obiettivo, individuate con riferimento alla esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini;
- la possibilità di effettuare variazioni compensative tra i capitoli della stessa U.P.B., fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per quelle direttamente regolate dalla legge nonché per le spese in annualità ed a pagamento differito.

Considerato che i conseguenti indirizzi strategici emanati per il 2005 non hanno trovato compiuta attuazione, si ritiene di doverne dare conferma, in questa sede, in modo puntuale.

In primo luogo, tale processo di adeguamento dovrà necessariamente tenere conto delle interdipendenze e dei vincoli di coerenza complessivi con il modello organizzativo dell'Istituto, al fine di realizzare un unico sistema funzionale con le finalità dell'INAIL e con il quadro normativo di riferimento.

Oltre a tale aspetto, dovranno essere considerate:

1. la necessaria coerenza anche con l'assetto ordinamentale dell'Istituto, caratterizzato dalla netta separazione tra le funzioni di indirizzo strategico e quelle di gestione;
2. la necessità di attuare i nuovi principi relativi ai centri di responsabilità, ai centri di costo ed alle funzioni-obiettivo attraverso un adeguato sistema di contabilità economico-analitica.

Tanto premesso, è assolutamente necessario che il predetto adeguamento si concluda

improrogabilmente entro il termine utile per la predisposizione del Bilancio di previsione per il 2006, anche per limitare i ritardi, già verificatisi, rispetto agli impegni assunti. Si sottolinea, infine, che il nuovo sistema dovrà sostanzialmente:

- a) consentire un costante monitoraggio dei costi di gestione - concomitante con quello delle altre Amministrazioni pubbliche - ed una verifica quadrimestrale dei flussi finanziari;
- b) rendere possibile, all'occorrenza, un dialogo proficuo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai fini delle valutazioni connesse con la programmazione finanziaria generale e con la predisposizione del Bilancio annuale di previsione;
- c) porsi come riferimento comune per l'adozione, nell'ambito dell'autonomia di ciascuna Amministrazione, di strumenti di rilevazione, verifica e controllo, così come indicato dal Decreto Legislativo n. 286/1999, che ha disciplinato il sistema dei controlli interni e quindi comportare:
  - il recepimento dei fondamentali principi civilistici in materia di bilancio (elaborazione del conto economico con evidenza delle componenti positive e negative della gestione, secondo i criteri della competenza);
  - la rappresentazione del processo gestionale in una serie di documenti più articolata (da predisporre per ogni U.P.B., con esposizione anche del budget del centro di costo).

### **Modello organizzativo e politiche del personale**

Sull'argomento in oggetto, si conferma, in primo luogo, l'esigenza espressa nelle precedenti Linee di Indirizzo di qualificare il ruolo delle Direzioni Regionali sui versanti della interlocuzione e del dialogo con le Istituzioni pubbliche e le Parti Sociali presenti sul territorio.

Il processo di decentramento amministrativo avviato con il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 80 e la riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, impongono di muoversi in questa direzione.

Il dialogo, le sinergie e l'integrazione con il sistema delle Autonomie risultano ancora troppo condizionati dal rapporto burocratico e gerarchico esistente tra il centro e la periferia dell'Istituto, mentre lo stesso Regolamento di organizzazione appare ispirato ad un modello di relazioni Stato-Autonomie ormai superato, in quanto inadeguato all'esigenza di un decentramento decisionale dei livelli di direzione e responsabilità connessi ai profili di prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento, per realizzare una tutela integrale, integrata ed uniforme sul territorio nazionale.

Si impone, inoltre, la ricollocazione anche sotto il profilo dell'ottimizzazione costi-benefici di alcune attività, quali l'amministrazione del personale e l'acquisizione di beni e servizi laddove richiedano interventi specialistici e risorse professionali altamente qualificate.

La reingegnerizzazione dei due processi potrebbe condurre anche ad un accorpamento-accentramento di funzioni in precedenza decentrate.

In un più ampio contesto, dovranno poi essere attivate iniziative concrete per una reingegnerizzazione complessiva di tutti i processi istituzionali, coniugando le opportunità offerte dallo sviluppo dei servizi "on line" con i crescenti vincoli organizzativi e di spesa in materia di dotazioni organiche. Tale operazione comporta, inevitabilmente, il ripensamento dell'intera organizzazione e delle logiche di accentrato-decentramento, ad ulteriore conferma della inadeguatezza del modello organizzativo in vigore rispetto alle innovazioni derivanti dal sistema di tutela delineato dal Decreto Legislativo n. 38/2000 e dalla cennata riforma costituzionale nonché dalla esigenza di valorizzare le articolazioni territoriali.

Si ripropongono, pertanto, le indicazioni strategiche già evidenziate con deliberazione CIV n. 19/2004, alle quali sono sino ad ora seguiti azioni e risultati non apprezzabili, e contraddittori (v. delibera CdA n. 300/2005 e n. 330/2005), ribadendo in particolare che:

- a) occorre procedere con maggiore determinazione e coerenza sulla via della piena responsabilizzazione della dirigenza in termini di risultati;
- b) è necessario collocare maggiori risorse umane verso le linee di attività istituzionali, al fine di ottimizzare l'organizzazione del lavoro per processi;
- c) le Direzioni Centrali dovranno essere qualificate sia sul piano della loro integrazione che su quello della capacità di raccordo tra funzioni strategiche e funzioni operative, in modo da costituire una autorevole "cabina di regia";
- d) le Direzioni Regionali dovranno qualificarsi, come accennato, nei rapporti con le altre istituzioni del Welfare, in particolare le Regioni, e con gli organismi partecipativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché sul versante del coordinamento territoriale delle attività;
- e) le Sedi territoriali dovranno concentrare il loro impegno nell'attuazione degli indirizzi, con l'obiettivo di migliorare i servizi all'utenza;
- f) il modello organizzativo dovrà, in ogni caso, essere strutturalmente flessibile ed aperto al continuo sviluppo tecnologico nonché ad eventuali evoluzioni normative e realizzare una rete di relazioni con tutti i soggetti coinvolti nella "mission" dell'Istituto, in particolare sul versante della prevenzione, per praticare una effettiva politica delle sinergie.

Quanto alle politiche del personale - ed in particolare al sistema di valutazione delle Risorse Umane - gli esiti della "valutazione del potenziale" dovranno essere considerati anche ai fini formativi, per incanalare le risorse in percorsi di miglioramento professionale che tengano conto dello sviluppo delle qualità personali.

### **Sistema informativo - informatico**

In ragione del permanere dell'esigenza di implementare ed aggiornare, anche sotto l'a-

spetto tecnologico, il processo di digitalizzazione dell'Ente, si ritiene di confermare, in primo luogo, la necessità di:

- a) agire in coerenza sia con gli obiettivi di legislatura fissati dal competente Ministero, sia con quelli di amministrazione, specifici dell'Istituto, individuati per realizzarne la "mission";
- b) procedere ad una pianificazione caratterizzata da obiettivi operativi organici e non frammentati e comunque strettamente pertinenti alle scelte strategiche effettuate, anche al fine di rendere più agevole l'attività di verifica;
- c) verificare e monitorare costantemente sia lo stato di realizzazione dei predetti obiettivi - anche per procedere, all'occorrenza, ai necessari aggiustamenti - sia il grado di soddisfazione dell'utenza;
- d) completare il processo di automazione degli scambi informativi, già avviato con l'introduzione del Protocollo informatico e la gestione elettronica dei flussi documentali, anche attraverso l'estensione della firma digitale e la garanzia di adeguati sistemi di sicurezza;
- e) attuare iniziative che incrementino banche dati condivise, rapporti collaborativi tesi ad erogare servizi integrati, forme di sinergie capaci di produrre un contenimento dei costi nonché una semplificazione e riduzione degli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese.

Ulteriori esigenze, già sottolineate dal CIV con delibera n. 17 del 31 maggio 2005, sono, inoltre, quelle di:

- a) adeguare il sistema informativo-informatico alla necessità di monitorare efficacemente gli andamenti delle quattro gestioni individuate dal Decreto Legislativo n. 38/2000;
- b) rendere pienamente operativa la procedura finalizzata alla realizzazione dello Sportello Unico per le imprese, previsto dall'art. 44, comma 8, della Legge n. 326/2003;
- c) garantire l'accesso alle banche dati per soddisfare le specifiche esigenze del territorio, come rappresentate dai Comitati Provinciali e/o dai Coordinamenti Regionali, anche agevolando tali organismi attraverso l'assegnazione di idonee professionalità informatiche a tutte le Direzioni Regionali;
- d) realizzare un sistema che permetta analisi ed aggregazioni tali da consentire una adeguata valutazione dei riflessi delle innovazioni introdotte dal Decreto Legislativo n. 38/2000 sui versanti indennitario e tariffario.

### **Formazione**

Il carattere strategico della formazione è oggi certamente esaltato dal momento peculiare che l'INAIL sta vivendo, caratterizzato, in particolare:

- dalla ricollocazione dell'Istituto in un welfare attivo con nuove connotazioni;

- dall'approccio ad un profondo ripensamento della organizzazione interna, in ragione non solo delle criticità da eliminare, ma anche delle risposte da dare alla necessità di adeguamento imposta da una realtà socio-politica in forte evoluzione;
- dalla realtà "WEB", che sta modificando radicalmente i processi produttivi e che pretende una vera e propria riconversione "culturale", e non solo, dell'intera popolazione dell'Ente;
- dal blocco del turnover, sancito dalle ultime leggi finanziarie, che imporrà al settore pubblico di "produrre di più e meglio, a risorse decrescenti".

Tanto premesso, alla funzione formazione si impone la massima efficacia, per la quale è indispensabile che:

- a) le analisi necessarie per stabilire i percorsi formativi da effettuare, secondo logiche di priorità, siano concertate in stretta connessione con tutte le componenti organizzative e ciò al fine di attuare la migliore integrazione tra il modello organizzativo auspicato e gli interventi programmati, privilegiando le tipologie di offerta formativa finalizzate allo sviluppo strategico, al recupero del "gap" tra competenze attuali e competenze attese ed incrementando lo sviluppo connesso all'assunzione di un nuovo ruolo nell'ambito degli inquadramenti professionali;
- b) i tempi della consuntivazione e della successiva pianificazione delle attività siano strettamente correlati alle esigenze generali di previsione e pianificazione dell'Ente;
- c) i piani ed i successivi reports a consuntivo siano strutturati in modo da consentire, con i primi, una agevole lettura delle logiche complessive e della loro aderenza alle linee strategiche e, con i secondi, effettive verifiche circa il grado di realizzazione degli obiettivi fissati;
- d) sia ampliata la capacità di programmare la domanda formativa delle Direzioni Regionali insieme con la capacità di spesa; quest'ultima deve essere ottimizzata anche al centro, al fine di eliminare i significativi residui di bilancio;
- e) sia aumentata l'incidenza dell'offerta formativa interna (progettazione e gestione dei percorsi), adeguando a tale scopo le attuali risorse e le strutture.

Inoltre, è assolutamente improcrastinabile che l'Istituto si doti di un efficace sistema di rilevazione dei ritorni conseguenti agli investimenti formativi, al fine di verificarne i risultati e, conseguentemente, di tarare al meglio le successive iniziative.

Si sottolinea, poi, l'importanza di creare collegamenti con Regioni, Province e Università, per realizzare progetti comuni che possano beneficiare dei finanziamenti europei.

Infine, permane la necessità di interventi di elevato spessore formativo per realizzare una integrazione con il modello manageriale degli altri settori della società e con la dirigenza degli altri Paesi europei.

## **Comunicazione**

Come già sottolineato nelle Linee di Indirizzo per il 2005, la comunicazione deve costituire il processo fondamentale per una efficace divulgazione delle attività e dei servizi, cui sono correlati i diritti dei lavoratori e delle imprese, con chiarezza ed efficacia e senza indulgere nell'auto referenzialità.

Si ribadisce, pertanto, la necessità che il sistema comunicazione si evolva, in coerenza con il modello duale, quale strumento strategico dell'Istituto a supporto del cambiamento, attraverso, in particolare:

- a) la promozione di modelli e standards di riferimento tali da favorire lo sviluppo di una cultura della comunicazione integrata nell'ambito dei vari settori pubblici nonché aperta alla dimensione europea;
- b) la semplificazione del linguaggio amministrativo, anche mediante l'impiego dei nuovi strumenti informatici;
- c) l'implementazione delle funzioni degli URP, rafforzandone le capacità di informazione e di ascolto delle esigenze dell'utenza e rilanciandone le funzioni di proposta finalizzate a migliorare la comunicazione interna ed esterna;
- d) la promozione di canali privilegiati con i Comitati territoriali, allo scopo di sviluppare rapporti di collaborazione mirati.

Per garantire il miglioramento costante della qualità del servizio dovranno essere messe a regime la "customer satisfaction" - elevandola a strumento ordinario di rilevazione ed analisi della percezione, da parte degli utenti, dell'intero sistema INAIL - e la realizzazione di un vero e proprio "Sistema Qualità".

Si conferma, inoltre, che l'ottimizzazione del rapporto fra l'Istituto e l'utenza dovrà passare attraverso l'integrazione di tutti i canali e le modalità d'interazione, fino alla chiara e tempestiva personalizzazione della risposta.

## **Bilancio sociale**

Nell'ottica di una maggiore trasparenza delle informazioni fornite ai principali portatori di interessi dell'Istituto (utenti, dipendenti, ecc.), è necessario:

- adottare un sistema di misurazione dei risultati orientato a valutare la qualità dei servizi resi e delle politiche realizzate;
- giungere alla definizione di un percorso condiviso che consenta di valutare realmente le performances rispetto al perseguimento della mission dell'Ente e, pertanto, rendere facilmente fruibili all'esterno le informazioni, anche al fine di consentire di apprezzare e valutare i programmi ed i risultati realmente conseguiti.

Va quindi impostato un processo di rendicontazione sociale che superi l'episodica esperienza degli anni passati - basata prevalentemente su un interesse comunicativo - sulla



base di direttive che saranno emanate dal CIV.

In tale contesto è necessario che l'intera Struttura centrale e periferica diventi protagonista all'interno del sistema di pianificazione e controllo, al fine di misurare complessivamente i risultati conseguiti.

- Il Bilancio sociale deve divenire uno strumento capace di alimentare un confronto permanente e proficuo tra erogatori e destinatari del servizio.

Tale processo, da attivare subito dopo l'approvazione del Conto consuntivo, costituisce, tra l'altro, condizione imprescindibile per una reale trasparenza.

### **Ruolo dei Comitati Provinciali e dei Coordinamenti Regionali**

La materia in oggetto continua ad essere fortemente condizionata dalla permanenza in vigore della Legge n. 1712/1962, istitutiva dei Comitati Consultivi Provinciali.

È ancora attuale, pertanto, la necessità di intraprendere concrete iniziative - in particolare nei confronti del Governo, attese le possibilità offerte dalla delega di cui all'art. 1, commi 31 e 32, della Legge n. 243/2004 e dall'art. 1 della Legge n. 412/1996 - per una nuova legislazione che consenta, da un lato, la concreta trasposizione sul territorio del "modello duale" introdotto dal Decreto Legislativo n. 479/1994, e successive modificazioni, e, nel contempo, di giungere ad un assetto degli organismi territoriali armonico con i processi di decentramento istituzionale in atto.

Ciò posto, si ritiene, comunque, che anche "a legislazione vigente" si possa e si debba perseguire il miglioramento della disciplina interna dei predetti organismi, intervenendo, in particolare:

- a) sui rapporti tra i Comitati Provinciali ed i Coordinamenti Regionali e le Sedi territoriali dell'Istituto, al fine di potenziarli ed agevolarli fino a realizzare un sistema "a rete" capace di soddisfare al meglio le esigenze dell'utenza, ferma restando la diversità dei ruoli, delle funzioni e dei compiti;
- b) sulle attuali funzioni degli stessi organismi, che devono poter incidere maggiormente nella individuazione e realizzazione di obiettivi nonché nelle iniziative localmente assunte su questioni inerenti ai settori di intervento diretto e indiretto dell'Istituto;
- c) sulla esigenza di agevolare l'operatività degli organismi, anche assicurando loro la necessaria dotazione di risorse nonché momenti di approfondimento e aggiornamento.

Il miglioramento della disciplina interna, d'altra parte, costituisce un percorso obbligato non solo per eliminare o almeno attenuare la cennata diversità tra il modello centrale e quello locale, ma anche e soprattutto per far realmente assolvere ai richiamati organismi una funzione di vere e proprie articolazioni periferiche del CIV e di prime importanti saldature fra le strutture dell'Istituto, le Parti Sociali e le Istituzioni locali.



**OBIETTIVI STRATEGICI PLURIENNALI  
TRIENNIO 2006-2008**



DATA	PROT. n.	ORGANO
20/09/2005	24	CIV

Obiettivi strategici pluriennali 2006 – 2008.

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA  
nella seduta del 20 settembre 2005

- visto il decreto legislativo n. 479 del 30 giugno 1994;
- visto l'art. 17, comma 23, della legge n. 127 del 15 maggio 1997;
- visto il regolamento emanato con D.P.R. n. 367 del 24 settembre 1997 in attuazione di quanto disposto all'art. 1, comma 2, del citato D.Lgs. n. 479/1994;
- viste le proprie deliberazioni n. 23 del 26 luglio 2005 e n. 28 del 4 ottobre 2004 con le quali sono stati definiti rispettivamente il programma generale e le linee di indirizzo 2006 e gli obiettivi strategici pluriennali per il triennio 2005 -2007;
- visti il parere espresso della Commissione programmazione, linee di indirizzo e verifica nella seduta del 13 settembre 2005 ed il documento ad esso allegato.

DELIBERA

di approvare il documento "Obiettivi strategici pluriennali 2006 – 2008", nel testo allegato alla presente deliberazione, della quale costituisce parte integrante.

IL SEGRETARIO  
(Dott. ssa Rita CHIARA VARELLI)

IL PRESIDENTE  
(Dott. Giovanni GUERISOLI)



## **Premessa**

Conformemente al processo di pianificazione e programmazione dell'Istituto, i presenti "Obiettivi strategici pluriennali", riferiti al triennio 2006-2008, conseguono al "Programma generale e Linee di indirizzo 2006", nel testo approvato dal CIV con delibera n. 23 del 26 luglio 2005.

Si tratta di obiettivi che in parte ribadiscono, aggiornandoli, quelli licenziati per il triennio 2005-2007 (con delibera n. 28 del 4 ottobre 2004), fermo restando che anche gli obiettivi di detto periodo non espressamente richiamati in questa sede devono comunque intendersi come riproposti, stante la loro valenza pluriennale.

Trovano conferma, inoltre, i criteri di redazione introdotti, lo scorso anno, al fine di agevolare il recupero di un puntuale raccordo e di una coerenza complessiva fra l'attività di indirizzo strategico e quella di gestione. Pertanto:

- all'interno di alcune Aree tematiche, gli obiettivi che richiedono l'emanazione di provvedimenti esterni all'INAIL sono stati distinti da quelli immediatamente perseguibili dall'Istituto;
- è stata attribuita, anche in questa occasione, una specifica evidenza agli obiettivi considerati prioritari.

Come evidenziato nella premessa alla citata delibera n. 23/2005, il CIV si propone, attraverso le Linee di Indirizzo per il 2006 ed i connessi Obiettivi strategici, di pervenire ad un concreto rilancio dell'Ente, che deve tendere a delineare con chiarezza il proprio ruolo, migliorare i propri servizi e consolidare il proprio assetto finanziario ed organizzativo, cogliendo al meglio le potenzialità del modello duale.

È necessario, quindi, che la conseguente declinazione degli obiettivi di carattere operativo da parte degli Organi di gestione, nell'ambito del prossimo Piano pluriennale, sia conforme alle direttive di cui alla delibera CIV n. 11 del 12 aprile 2005, tenendo conto, in particolare, della esigenza di:

- a) evitare la rappresentazione di obiettivi operativi caratterizzati da eccessiva sinteticità, genericità e frammentazione o non pertinenti rispetto a quelli strategici;
- b) supportare l'indicazione di ciascun obiettivo con l'evidenza dei corrispondenti riflessi economici e finanziari;
- c) fornire, con cadenza semestrale, esaurienti e documentate informazioni sulle iniziative assunte per superare le criticità eventualmente riscontrate nonché specifici reports sullo stato di avanzamento di ciascun obiettivo operativo.

Quanto sopra premesso, si individuano come segue i contenuti delle Aree tematiche di intervento per il prossimo triennio 2006-2008.

### **Area tematica A - Valorizzazione del "nucleo" assicurativo dell'INAIL**

Rispetto agli Obiettivi strategici per il triennio 2005-2007, la presente Area tematica è diversamente rubricata e reca, analogamente a quelle successive, le sole implementazioni e aggiornamenti ritenute necessarie, ferma restando, come precisato in premessa, la conferma in questa sede anche degli obiettivi inseriti nella precedente Area tematica A e non espressamente richiamati.

Ciò premesso, si evidenziano, in primo luogo, gli obiettivi che richiedono, da parte dell'INAIL, l'assunzione di iniziative finalizzate alla emanazione di appositi provvedimenti normativi.

**A.1. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Formulare e proporre alle competenti sedi istituzionali, previo il necessario completamento del monitoraggio del "danno biologico" ed il coinvolgimento delle Parti Sociali, ipotesi operative per adeguare il sistema indennitario introdotto dall'art. 13 del Decreto Legislativo n. 38/2000.

**A.2.** - Formulare ipotesi operative, da sottoporre preventivamente al CIV, per adeguare al sistema di indennizzo del danno biologico le disposizioni in tema di valutazione delle invalidità ai fini dell'accesso alle prestazioni ed alle provvidenze accessorie per gli invalidi del lavoro.

**A.3.** - Procedere alla rivisitazione delle vigenti modalità di erogazione delle prestazioni a sostegno, come, ad esempio, quelle per "assistenza personale continuativa", valorizzando l'effettivo rapporto fra menomazione e bisogno di assistenza, per assicurare un sostegno economico adeguato - fino alla ricollocazione nel ciclo produttivo - ai soggetti con i più elevati gradi di invalidità.

**A.4. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Pervenire all'aggiornamento delle tariffe dei premi in vigore, tenendo conto degli attuali criteri di mutualità interna e di solidarietà, dell'evoluzione dei processi produttivi e delle relative tecnologie, oltre che dell'andamento occupazionale e infortunistico.

**A.5. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Procedere, secondo una logica di semplificazione e snellimento delle relative procedure, al tempestivo aggiornamento degli elenchi e delle tabelle delle malattie professionali, assicurando, in tale contesto, la partecipazione di esperti individuati dalle Parti sociali in ordine alle proposte che dovessero essere formulate alla Commissione scientifica prevista dall'art. 10 del Decreto Legislativo n. 38/2000.

Sono, invece, direttamente perseguibili dall'Istituto i seguenti obiettivi strategici:

**A.6. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Istituire, presso la banca dati dell'INAIL, il Registro nazionale delle malattie causate dal lavoro o lavoro-correlate, in attuazione di quanto disposto dal quinto comma dell' articolo 10 del Decreto Legislativo n. 38/2000.

**A.7.** - Concordare con i diversi soggetti, pubblici o privati, operanti in campo sanitario strumentali per un più efficace interscambio di informazioni finalizzato a conoscere, per ogni lavoratore infortunato o tecnopatico, tutti gli episodi che ne possano aver compromesso l'integrità psico-fisica e ciò sia per una puntuale valutazione del danno, sia per ottimizzare gli interventi di recupero.

**A.8.** - Effettuare monitoraggi completi ed esaustivi circa:

- a) i nuovi soggetti assicurati ai sensi del Decreto Legislativo n. 38/2000 e della Legge n. 493/1999, per poterne verificare i riflessi sotto i profili economico-finanziario, gestionale e organizzativo;
- b) l'infortunio "in itinere", con la medesima finalità di cui al punto precedente;



- c) il danno biologico, ai fini di cui all'obiettivo strategico A.1;
- d) il fenomeno del contenzioso, allo scopo di intraprendere iniziative tese ad un suo significativo contenimento.

Ciò anche in funzione di una preventiva e compiuta valutazione della fattibilità e sostenibilità di eventuali proposte inerenti al completamento dell'indifferibile processo di riforma del Testo Unico Infortuni.

**Area tematica B - Valorizzazione della funzione di garanzia della tutela privilegiata dei lavoratori**

Gli obiettivi declinati nella presente Area tematica, anch'essa diversamente rubricata, implementano quelli contenuti nella corrispondente Area tematica degli Obiettivi strategici 2005-2007 - che si intendono confermati - e trovano riscontro nella Parte Prima, paragrafo 3 (Ruolo dell'INAIL in campo sanitario), delle Linee di Indirizzo per il 2006.

**B.1. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Al fine di garantire agli assicurati sia le migliori condizioni di cura che l'uniformità delle stesse su tutto il territorio nazionale, effettuare puntuali, preventive analisi tese ad accertare lo stato di attuazione sul territorio delle vigenti disposizioni in materia di L.E.A. (Livelli Essenziali di Assistenza) ed a verificare, con riferimento ai singoli bacini di utenza, i relativi fabbisogni curativi e le eventuali situazioni di criticità.

Ove queste ultime venissero riscontrate, assumere le necessarie iniziative per il loro superamento attraverso specifici rapporti convenzionali con le Regioni e le aziende sanitarie locali. Tali convenzioni potranno, all'occorrenza, prevedere, nel rispetto delle vigenti disposizioni in tema di autorizzazioni ed accreditamenti all'esercizio dell'attività sanitaria, anche la fornitura diretta da parte dell'Istituto di tutte le prestazioni necessarie per il più rapido ed efficace recupero della capacità lavorativa dell'infortunato o tecnopatologico, evitando in ogni caso sovrapposizioni nonchè duplicazioni di oneri e di ruoli.

**B.2.** - In stretta connessione con il precedente obiettivo strategico, predisporre un periodico, sistematico monitoraggio delle convenzioni attivate e delle iniziative assunte, con particolare riferimento al rapporto costi/benefici. Ciò consentirà un esame da parte del CIV delle convenzioni attivate e di svolgere le necessarie verifiche di coerenza con i presenti indirizzi strategici.

**Area tematica C - Gestione improntata a criteri di economicità ed efficienza e pieno governo delle entrate contributive**

Presupposto necessario per conseguire le finalità di carattere generale indicate in oggetto è l'adozione di un sistema pianificatorio caratterizzato dai seguenti elementi:

- a) puntuale raccordo e complessiva coerenza tra indirizzi strategici ed attività di gestione, evitando, come accennato in premessa, la declinazione di obiettivi operativi eccessivamente sintetici, generici, frammentati o non pertinenti;
- b) inserimento di ogni scelta operativa all'interno del processo generale di programmazione e controllo, con il supporto delle necessarie analisi di fattibilità amministrativo-gestio-

- nale e di sostenibilità economico-finanziaria;
- c) indicazione, per ogni obiettivo operativo, della tempistica, delle risorse dedicate e dei risultati attesi;
- d) monitoraggio almeno semestrale dello stato di avanzamento dei lavori;
- e) verifica dei risultati conseguiti.

In tale contesto, trovano razionale collocazione i seguenti obiettivi strategici, direttamente perseguibili dall'Istituto, che implementano/attualizzano quelli inseriti nella corrispondente Area tematica degli Obiettivi strategici riferiti al triennio 2005-2007:

**C.1. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Adottare un adeguato sistema di contabilità analitica, che consenta di perseguire una politica gestionale mirata alla rimozione delle diseconomie. In tale contesto vanno rivisitate le esternalizzazioni in atto, sulla base di precise valutazioni in termini di qualità e del rapporto costi/benefici.

**C.2. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Realizzare un modello econometrico idoneo a supportare l'attività di pianificazione strategica, consentendo di prefigurare gli scenari di medio-lungo termine.

**C.3. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Adottare, nell'ambito della c.d. "gestione Industria", le procedure necessarie per realizzare l'effettiva separazione ai fini tariffari delle quattro gestioni Industria, Artigianato, Terziario ed Altre Attività, ferma restando l'unicità del bilancio. Ciò comporta anche l'individuazione, sulla base di dati oggettivi forniti dalla Direzione Generale, di criteri di ripartizione, concordati con le parti, dei costi comuni e degli interessi compensativi sulle anticipazioni di cassa alla gestione Agricoltura.

**C.4.** - Accentuare l'impegno dell'INAIL nel recupero dei crediti per premi e contributi accertati e non riscossi, potenziando le risorse dedicate.

**C.5. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Adeguare il corpo ispettivo dell'Istituto, sia sotto l'aspetto strutturale che sotto il profilo qualitativo, anche con riferimento alle funzioni di prevenzione e promozione attribuite dalla normativa in vigore e per supportare le iniziative di contrasto al lavoro irregolare.

**C.6.** - Inserire in procedura informatica gli esiti dell'attività di vigilanza, secondo le tipologie più significative delle irregolarità accertate, al fine di una migliore comprensione del fenomeno del "lavoro irregolare", potendone in tal modo inquadrare gli aspetti dimensionali ed adeguare l'azione di contrasto nonché conoscere il rapporto quali-quantitativo fra gli esiti della vigilanza ed il conseguente, eventuale contenzioso.

#### **Area tematica D - Riqualificazione dei rapporti con l'utenza**

Per quanto concerne l'Area tematica in oggetto, in questa sede possono trovare integrale conferma gli obiettivi strategici declinati, lo scorso anno, all'interno della corrispondente Area tematica (fatta eccezione per i vecchi obiettivi D.4. e D.5., in quanto il primo di fatto

assorbito nel nuovo obiettivo A.4. ed il secondo già realizzato).

### **Area tematica E - Qualità della tutela**

Ferma restando la conferma dei precedenti obiettivi non espressamente richiamati, tutti gli obiettivi strategici di seguito elencati sono direttamente perseguibili dall'Istituto.

**E.1. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Pervenire al massimo contenimento possibile dei tempi di erogazione delle prestazioni per infortunio e malattia professionale, talvolta ancora distanti da quelli attesi dall'utenza, con particolare riferimento ai tempi di erogazione delle rendite ai superstiti.

**E.2.** - Esercitare il regresso - ferma restando l'esigenza di una riforma di tale istituto che consolidi il principio dell'esonero da responsabilità civile del datore di lavoro - secondo una logica assicurativa che presupponga l'accertamento definitivo in sede penale di responsabilità a carico di quest'ultimo o di suoi rappresentanti, l'accurata selezione delle azioni proponibili e la chiarezza di comunicazione verso l'utenza.

**E.3.** - Nelle more della istituzionalizzazione degli incentivi economici di cui all'art. 24 del Decreto Legislativo n. 38/2000, da realizzare attraverso una specifica proposta di revisione normativa, intensificare le iniziative per il completo utilizzo delle risorse stanziare da tale norma ed ancora a disposizione.

**E.4. - (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Potenziare l'attività protesica, elaborando e attuando un Piano di interventi che assicuri, da un lato, il massimo livello tecnico-scientifico delle prestazioni e la loro agevole fruizione e consenta, nel contempo, di adeguare il grado di risposta alla crescente domanda da parte dell'utenza interna ed esterna. In tale contesto, è necessario dare concreta attuazione agli indirizzi declinati nelle Linee 2006, come di seguito riproposti:

- a) accrescere ed ampliare la produzione dei Centri protesi, allo scopo di contenere i "tempi di attesa", anche attraverso un piano di investimenti che si faccia carico delle esigenze poste dai Governi regionali;
- b) risolvere il problema della nuova collocazione del Centro di Roma, ormai indifferibile, e rendere finalmente funzionante il Centro di Lametia Terme;
- c) implementare le sinergie fra i Centri;
- d) dotare il Centro di Vigorso di Budrio e le sue articolazioni territoriali dell'autonomia necessaria per operare agevolmente, riducendo gli attuali vincoli burocratici;
- e) istituire sul territorio, secondo le esigenze, punti di assistenza mirati a garantire un miglior rapporto con l'utenza ed a consentire l'agevole fruizione di interventi di manutenzione sui presidi già forniti;
- f) professionalizzare sempre più il personale dei Centri;
- g) assegnare ai Centri maggiori risorse ed eliminare i condizionamenti derivanti dall'attuale Piano dei Conti, stabilendo, per le spese finalizzate alla protesizzazione una imputazione in bilancio coerente con la loro specifica natura istituzionale;
- h) incrementare la ricerca sia all'interno che all'esterno dell'Istituto anche attraverso collaborazioni tecnico-scientifiche con strutture specializzate nazionali ed estere.

## **Area tematica F - Prevenzione**

Gli obiettivi declinati all'interno della presente Area tematica rappresentano le linee direttrici lungo le quali deve svilupparsi un complessivo Piano di settore:

1. caratterizzato, nel merito, dalla valorizzazione di un patrimonio conoscitivo di assoluta eccellenza in campo statistico e scientifico, dalle sinergie con gli altri soggetti istituzionali aventi competenze in materia e dal coinvolgimento attivo sia dei Comitati provinciali e dei Coordinamenti regionali che delle Parti Sociali, direttamente e/o attraverso gli organismi paritetici di riferimento;
2. impostato, sotto il profilo metodologico, in attuazione dei principi base caratteristici dei sistemi di gestione;
3. nel cui ambito, in ogni caso, sono da evitare accordi che, sia pure finalizzati alla prevenzione, non prevedano espressamente un reale coinvolgimento di tutte le parti interessate.

I primi tre obiettivi sono direttamente attuabili dall'Istituto:

**F.1.** - Pervenire ad un compiuto ed efficace utilizzo della banca dati dell'INAIL, assicurandone la correlazione con altre analoghe banche dati esistenti e consentendone un agevole accesso a tutta l'utenza, per sviluppare una reale capacità di lettura del fenomeno infortunistico e delle malattie professionali, in funzione delle esigenze dei possibili utilizzatori istituzionali, pubblici o privati.

**F.2.** - Finalizzare adeguatamente il Progetto "Flussi informativi" INAIL/ISPESL/Regioni, con il coinvolgimento attivo, attraverso specifici protocolli d'intesa, delle Parti Sociali ed in particolare degli organismi paritetici operanti ai vari livelli.

**F.3. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Recuperare il ruolo di sostegno della bilateralità, allo scopo di veicolare iniziative e risorse verso le reali esigenze prioritarie delle aziende e dei lavoratori, e, in tale contesto:

- a) dare piena e compiuta attuazione al Progetto sperimentale "Centro di osservazione degli infortuni mortali e di elevata gravità";
- b) definire, congiuntamente con gli altri soggetti coinvolti, piani mirati territoriali di informazione, assistenza, consulenza, incentivazione e sostegno;
- c) riprendere in esame il progetto di censimento e messa in rete delle varie espressioni della bilateralità, attraverso un sito internet "dedicato" con il quale mettere a disposizione dell'utenza informazioni, approfondimenti ed esperienze.

Richiedono, invece, l'intervento di specifiche disposizioni normative i seguenti obiettivi strategici:

**F.4.** - Valorizzare i meccanismi premiali, valutandone le modalità di estensione al settore agricolo, attraverso:

- a) il potenziamento della entità del "premio" nel caso di interventi di particolare significatività strutturale/organizzativa;
- b) il pieno dialogo con le parti sociali interessate;

- c) la diffusione di pratiche partecipative;
- d) una reale semplificazione e chiarezza delle modalità di accesso, anche mediante il ricorso all'autocertificazione.

**F.5.** - Istituzionalizzare gli interventi di sostegno economico previsti dall'art. 23 del Decreto Legislativo n. 38/2000, da realizzare attraverso una specifica proposta di revisione normativa, che:

- a) prenda spunto da un attento monitoraggio delle iniziative sino ad oggi finanziate, per verificarne l'efficacia in termini di diffusione della cultura della prevenzione e le ricadute concrete sia sull'andamento del fenomeno infortunistico e tecnopatologico sia sul versante della soddisfazione dell'utenza;
- b) tenga opportunamente conto delle incongruenze e delle criticità emerse durante lo sviluppo delle precedenti esperienze;
- c) privilegi fattori quali: la valutazione preventiva delle esigenze legate al territorio; il decentramento decisionale; il coinvolgimento - secondo le rispettive competenze - dei Comitati provinciali e dei Coordinamenti regionali nonché degli organismi paritetici di cui all'art. 20 del Decreto Legislativo n. 626/1994; la flessibilità a livello regionale dell'utilizzo delle risorse; la razionalizzazione e semplificazione delle modalità di accesso; la strutturazione dell'attività di comunicazione con l'ausilio di tutti i soggetti coinvolti.

### **Area tematica G - Politiche patrimoniali**

Nonostante la presa d'atto di alcuni fattori di segno positivo - quali i consistenti avanzi economici registrati negli ultimi anni, la progressiva riduzione dei deficit patrimoniale e attuariale ed il conseguimento, per la prima volta nel 2004, di un avanzo finanziario da parte della gestione Agricoltura - le Linee di indirizzo per il 2006 hanno ribadito il permanere dei ben noti elementi di criticità che precludono all'Istituto la possibilità di agire, sia sul mercato immobiliare che su quello mobiliare, con piena autonomia, in modo adeguatamente flessibile e secondo principi di massima redditività.

Ferma restando, pertanto, la necessità di rimuovere le predette criticità attraverso un serrato confronto con il Governo, sulla base di un preventivo raccordo con le Parti Sociali, trovano conferma, in questa sede, tutti gli obiettivi strategici evidenziati nella corrispondente Area tematica ("Ottimizzazione degli investimenti patrimoniali) del documento licenziato lo scorso anno, integrati dai seguenti:

**G.1. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** - Sulla base dell'ormai consolidato avanzo economico/finanziario, proseguire nel processo di riduzione del disavanzo patrimoniale, verificando contestualmente, previa consultazione delle Parti Sociali, l'entità ed i criteri di utilizzo dell'avanzo suddetto per ridurre gli oneri assicurativi a carico delle imprese e dei datori di lavoro e migliorare le prestazioni.

**G.2.** - Ampliare la gamma delle forme di investimento immobiliare con lo strumento del "project financing" - previsto dall'art. 5, comma 4, della Legge n. 80/2005, per la realizzazione di opere infrastrutturali - assicurando, in coerenza con le raccomandazioni espresse dal

CIV con Ordine del giorno del 31 marzo 2005:

- a) rendimenti idonei a garantire l'equilibrio finanziario dell'attuale sistema di finanziamento dell'assicurazione;
- b) adeguate e dirette garanzie a salvaguardia dei finanziamenti erogati;
- c) il reimpiego dei relativi proventi in ulteriori investimenti mobiliari.

#### **Area tematica H - Adeguamento dell'ordinamento amministrativo-contabile**

Come evidenziato dalle Linee di Indirizzo per il 2006, le strategie già delineate dal CIV sull'argomento in oggetto non hanno ancora trovato compiuta attuazione.

Si conferma, pertanto, l'**obiettivo strategico H.1. (OBIETTIVO PRIORITARIO)** declinato lo scorso anno, sottolineando, con l'occasione, la necessità di completare il percorso di adeguamento dell'ordinamento amministrativo-contabile dell'Istituto ai principi stabiliti dalla Legge n. 94/1997 - ed alle connesse disposizioni attuative di cui al Decreto Legislativo n. 279/1997 - entro e non oltre il termine utile per la predisposizione del Bilancio di previsione 2006, anche al fine di limitare i ritardi, già verificatisi, rispetto agli impegni assunti.

#### **Area tematica I - Modello organizzativo e ruolo degli organismi territoriali**

Come per l'Area tematica precedente, alle strategie declinate dal CIV, lo scorso anno, in relazione al modello organizzativo dell'Istituto, non hanno ancora fatto seguito azioni e risultati apprezzabili.

Si ripropone, pertanto, l'obiettivo strategico I.1. della delibera CIV n. 28 del 4 ottobre 2004, sottolineando, in particolare, l'esigenza che il nuovo modello organizzativo eviti gli attuali squilibri produttivi a livello territoriale, ricorrentemente evidenziati dal CIV in occasione delle "verifiche trimestrali".

Atteso che anche sul versante del coinvolgimento degli organismi territoriali (Comitati provinciali e Coordinamenti regionali) non si registrano progressi significativi, in particolare sui versanti della funzionalità e delle sinergie con le Sedi territoriali dell'Istituto, si conferma il precedente obiettivo strategico I.2.

#### **Area tematica L - Politiche del personale - Formazione**

Avuto riguardo a questa Area tematica, nel confermare l'attualità degli obiettivi strategici declinati per il triennio 2005-2007, si sottolinea, con particolare riferimento alla formazione, la necessità che l'azione dell'Istituto tenga conto:

- a) della peculiarità dell'attuale scenario di riferimento, caratterizzato, fra l'altro, dall'approccio ad un profondo ripensamento della organizzazione interna, dalla realtà "WEB", che sta modificando radicalmente i processi produttivi, nonché dal blocco del turnover sancito dalle ultime leggi finanziarie, che richiederà al settore pubblico di "produrre di più e meglio, a risorse decrescenti";
- b) della esigenza di aumentare l'incidenza dell'offerta formativa interna, sia in fase di progettazione che di gestione dei percorsi, adeguando a tale scopo le attuali risorse e le strutture;

**INAIL**

AVVOCATURA GENERALE

**RELAZIONE SUL CONTENZIOSO  
DELL'ANNO 2004**





## **Premessa**

I dati relativi al contenzioso giudiziario dell'Istituto sono stati rilevati dal datawarehouse, data-mart area legale, e sono aggiornati al 31 maggio 2005.

Il riferimento al 31 maggio dell'anno successivo a quello osservato costituisce, da alcuni anni, uno standard delle relazioni predisposte da questa Avvocatura e consente di disporre di una serie storica di dati confrontabili in ragione di una presumibile omogeneità del loro livello di completezza.

I dati relativi al contenzioso previdenziale in Italia sono stati rilevati dal sito del Ministero della Giustizia ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)), che, peraltro, registra quest'anno un notevole ritardo nella pubblicazione dei dati relativi al secondo semestre 2004. E' stato, pertanto, possibile esporre soltanto i dati relativi al primo semestre dell'anno di riferimento.

Ciò, peraltro, non impedisce di rilevare le linee di tendenza del contenzioso previdenziale in Italia, nella misura in cui sono utili a delineare il contesto generale nel quale si inserisce il contenzioso dell'Istituto nella specifica materia.

I dati relativi agli infortuni lavoro ed alle malattie professionali denunciati sono quelli esposti nel Rapporto Annuale 2004.

Alcune tabelle, infine, rappresentano le risultanze di un incrocio dei dati del contenzioso giudiziario con quelli provenienti dalle procedure G.R.A. e G.R.A.I.

Detto incrocio ha dato esiti concordanti per un numero di casi sufficiente a costituire un campione statistico utile per l'analisi di aspetti sostanziali sottostanti al contenzioso giudiziario.

Lo schema espositivo segue quello delle precedenti relazioni, al fine di consentire un più agevole confronto tra i vari anni.

**Parte prima****Quadro di riferimento – Il contenzioso previdenziale in Italia**

Dai dati relativi al contenzioso giudiziario civile resi noti dal Ministero della Giustizia, risulta che nella materia previdenziale, nel primo semestre dell'anno 2004, sono stati promossi complessivamente n° 125.469 nuovi giudizi di primo grado e n° 18.044 in grado di appello.

Nello stesso periodo sono state emesse n. 106.010 sentenze di primo grado e n. 16.058 sentenze in grado di appello.

Alla fine del primo semestre dell'anno 2004 risultavano, quindi, pendenti complessivamente n. 614.708 procedimenti di primo grado e n. 83.698 in grado di appello.

Come risulta dalla tabella che segue le cause previdenziali sono molto più numerose di quelle in materia di lavoro e costituiscono, pertanto, la maggior parte del carico che grava sulle sezioni lavoro delle diverse Autorità Giudiziarie.

D'altro canto, i dati del semestre, rapportati ad anno, indicano una tendenza incrementale rispetto al 2003.

L'unico dato che fa registrare una sensibile riduzione è quello relativo alla pendenza dei procedimenti di appello innanzi le sezioni stralcio di Tribunale; riduzione peraltro inevitabile, trattandosi di competenza ad esaurimento.

<b>Movimento dei procedimenti in materia di Lavoro e Previdenza 1° Semestre 2004</b>				
<b>Ufficio</b>	<b>Materia</b>	<b>Iscritti</b>	<b>Esauriti con Sentenze</b>	<b>Pendenti finali</b>
Corte di Appello	Appello lavoro	12.727	6.318	43.890
	<b>Appello previdenza</b>	<b>18.044</b>	<b>12.278</b>	<b>74.982</b>
Tribunale e relative sezioni	Lavoro	86.216	41.115	294.933
	<b>Previdenza</b>	<b>125.469</b>	<b>106.010</b>	<b>614.708</b>
	Appello lavoro		2.607	6.226
	<b>Appello previdenza</b>		<b>3.780</b>	<b>8.716</b>

Dalla relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004 del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione risulta che la durata media delle cause di previdenza, sia in primo che in secondo grado, ha fatto registrare un incremento rispetto all'anno precedente. La durata di tali cause in primo grado è stata, infatti, di 938 giorni, con un incremento

di 131 giorni rispetto all'anno precedente, mentre i procedimenti in grado di appello hanno avuto una durata media di 936 giorni, e cioè di 141 giorni in più rispetto all'anno precedente.

Nella disamina dello stato complessivo della giustizia in Italia, il Procuratore Generale ha sottolineato che la durata eccessiva dei procedimenti ha costituito causa di condanne dell'Italia dinanzi alla Corte di Strasburgo, per violazione del diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, ad una ragionevole durata del processo, oltre che di numerosi ricorsi alla Corte di Cassazione contro le sentenze con le quali le Corti di Appello hanno deciso sulle domande di equa riparazione, a carico dello Stato, del danno, materiale e morale, per eccessiva durata del processo, ai sensi della legge 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. legge Pinto).

**Parte seconda****Il contenzioso INAIL – Dati generali**

Nell'anno 2004 risultano iniziati complessivamente n° 24.524 procedimenti giudiziari, suddivisi per materia come segue

<b>% di procedimenti iniziati per materia</b>		
	<b>2004</b>	<b>%</b>
Ancora da determinare	34	0,14
PATRIMONIO - GESTIONE	258	1,05
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	39	0,16
PENALE	117	0,48
PERSONALE	307	1,25
PREMI	5.465	22,28
PRESTAZIONI	15.262	62,23
RESPONSABILITÀ CIVILE	2.619	10,68
TRIBUTARIO	33	0,13
VARIE	390	1,59
<b>Totale complessivo</b>	<b>24.524</b>	<b>100,00</b>

Il contenzioso previdenziale costituisce, come è ovvio considerata la funzione dell'Istituto, la parte preponderante, pari a circa l'88%, delle controversie complessive.

Alla materia previdenziale, infatti, sono da ascrivere le 15.262 cause in materia di prestazioni, le 5.465 della materia premi e 934 delle 2.619 controversie in materia di responsabilità civile, in quanto attinenti ad azioni di regresso (le rimanenti controversie in materia di responsabilità civile sono, infatti, da computare tra le controversie ordinarie civili), per un totale di 21.661 controversie.

Risulta, quindi, evidente che il contenzioso dell'Istituto costituisce una percentuale molto contenuta del complessivo contenzioso previdenziale, nonostante l'elevato numero di situazioni potenzialmente conflittuali gestite dall'INAIL.

Le iniziative assunte per il contenimento del contenzioso si sono rivelate complessivamente efficaci e può ben dirsi che l'Istituto non soltanto ha, così, migliorato il livello di efficacia ed efficienza della propria attività, ma ha anche evitato di contribuire alla congestione degli uffici giudiziari, che è la ragione principale della dilatazione della durata dei processi e dei conseguenti

effetti pregiudizievoli per l'amministrazione della giustizia e per l'intera collettività segnalati dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione.

Il numero dei procedimenti complessivamente iniziati nel 2004 fa registrare una diminuzione del 6,10% rispetto all'anno precedente.

La percentuale sopra riportata, peraltro, è la risultante della somma algebrica di percentuali di incremento di alcune materie e diminuzione di altre.

<b>Var.% dei procedimenti iniziati per materia</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
Ancora da determinare	12	34	183,33
PATRIMONIO - GESTIONE	242	258	6,61
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	31	39	25,81
PENALE	174	117	-32,76
PERSONALE	326	307	-5,83
PREMI	6.208	5.465	-11,97
PRESTAZIONI	16.574	15.262	-7,92
RESPONSABILITA CIVILE	2.335	2.619	12,16
TRIBUTARIO	17	33	94,12
VARIE	198	390	96,97
<b>Totale complessivo</b>	<b>26.117</b>	<b>24.524</b>	<b>-6,10</b>

Tralasciando di considerare le materie di scarsa consistenza numerica, in termini assoluti, le cui oscillazioni percentuali risultano non particolarmente significative, le variazioni più rilevanti riguardano l'incremento di contenzioso relativo alla materia della responsabilità civile, che, come meglio si dirà più avanti, è conseguente a precise scelte dell'Istituto, e la marcata riduzione delle controversie in materia di premi e di prestazioni, quest'ultima particolarmente significativa in ragione della consistenza del numero assoluto.

Anche la suddivisione dei procedimenti per gradi di giudizio manifesta una oscillazione della variazione percentuale rispetto all'anno precedente, presentando una diminuzione dei procedimenti di primo grado ed un incremento di quelli di secondo grado; la percentuale di incremento dei giudizi di cassazione non appare particolarmente significativa in considerazione della scarsa consistenza, in termini assoluti, dei valori numerici confrontati.

<b>Var.% dei procedimenti iniziati per grado</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
1° GRADO	22.218	19.974	-10,10
2° GRADO	3.287	3.903	18,74
Ancora da determinare	241	252	4,56
CASSAZIONE	371	395	6,47
<b>Totale complessivo</b>	<b>26.117</b>	<b>24.524</b>	<b>-6,10</b>

Con riguardo ai procedimenti di secondo grado, ulteriori elementi di valutazione si ricavano distinguendo quelli proposti dall'Istituto da quelli proposti da parte avversa.

<b>Var.% dei procedimenti iniziati in secondo grado</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
Ancora da determinare	12	24	100,00
Contro/Inail	2.110	2.561	21,37
Inail/Contro	1.165	1.318	13,13
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.287</b>	<b>3.903</b>	<b>18,74</b>

Gli appelli proposti da parte avversa risultano quasi il doppio di quelli proposti dall'Istituto, anche se questi ultimi manifestano una tendenza all'incremento rispetto all'anno precedente.

Il numero degli appelli, peraltro, è una variabile dipendente dal numero delle sentenze di primo grado depositate nell'anno precedente (il termine per l'impugnazione, come noto, è annuale, salvo l'applicazione del termine breve in caso di notifica della sentenza) e, quindi, risulta più significativo l'indice di impugnazione, calcolato come rapporto tra le impugnazioni proposte nell'anno oggetto di osservazione e le sentenze di primo grado rese nell'anno precedente, che non le oscillazioni del numero assoluto delle impugnazioni stesse. Poiché nel corso del 2004 sono state rese 12.356 sentenze di primo grado, l'indice di impugnazione dell'anno 2004 risulta pari al 31,58%, con un incremento di due punti percentuali rispetto all'indice dell'anno precedente, che risultava pari al 29,34%.

Va, peraltro, rilevato che l'indice complessivo di impugnazione, così come sopra calcolato, tiene conto sia degli appelli proposti dall'Istituto che di quelli proposti da parte avversa.

Poiché questi ultimi sono conseguenti a scelte delle controparti, sulle quali l'Istituto non può in alcun modo incidere, ai fini che qui interessano è ancora più significativo l'indice calcolato ponendo in rapporto gli appelli proposti dall'Istituto con le sentenze sfavorevoli rese nell'anno precedente.

Detto indice risulta pari al 27,4 %.

I dati disaggregati a livello di regioni mostrano un andamento del contenzioso nel tempo non uniforme su tutto il territorio.

<b>Var. % dei procedimenti iniziati per regione</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
Ancora da determinare	278	1.066	283,45
AVVOCATURA GENERALE	663	673	1,51
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	33	15	-54,55
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	1.370	1.341	-2,12
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	282	293	3,90
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	882	871	-1,25
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	2.768	2.461	-11,09
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	1.110	1.082	-2,52
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	182	198	8,79
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	1.981	1.988	0,35
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	1.228	971	-20,93
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	1.364	1.194	-12,46
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	951	812	-14,62
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	156	138	-11,54
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	791	658	-16,81
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	4.285	3.312	-22,71
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	1.069	1.059	-0,94
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	2.422	2.696	11,31
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	1.712	1.282	-25,12
AVVOCATURE REGIONE TRENTINO	165	171	3,64
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	1.114	1.016	-8,80
AVVOCATURE REGIONE VENETO	1.311	1.227	-6,41
<b>Totale complessivo</b>	<b>26.117</b>	<b>24.524</b>	<b>-6,10</b>

Alcune regioni, come Puglia, Piemonte, Liguria, Campania, Toscana, fanno registrare percentuali in significativa diminuzione, alle quali si contrappongono le percentuali di segno opposto della Sicilia e del Friuli Venezia Giulia.

Nel corso dell'anno 2004 risultano depositate n. 16.096 sentenze, con un incremento dell'8,11% rispetto all'omologo dato dell'anno precedente.

<b>Var. % dei procedimenti decisi per materia</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
Ancora da determinare	2	67	3250,00
PATRIMONIO - GESTIONE	35	97	177,14
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	8	10	25,00
PENALE	34	13	-61,76
PERSONALE	199	214	7,54
PREMI	1.834	2.431	32,55
PRESTAZIONI	12.170	12.559	3,20
RESPONSABILITÀ CIVILE	533	622	16,70
TRIBUTARIO	15	35	133,33
VARIE	58	48	-17,24
<b>Totale complessivo</b>	<b>14.888</b>	<b>16.096</b>	<b>8,11</b>

L'indice di deflusso, calcolato come rapporto tra procedimenti iniziati e procedimenti definiti con sentenza nell'anno, è pari al 61,86% per il primo grado e all'85,24 % per il secondo grado.

<b>% di procedimenti definiti con sentenza rispetto agli iniziati</b>			
	<b>Iniziati</b>	<b>Definiti con sentenza</b>	<b>%</b>
1° GRADO	19.974	12.356	61,86
2° GRADO	3.903	3.327	85,24
CASSAZIONE	395	402	101,77

Il suddetto indice, peraltro, ha un valore meramente indicativo.

In ragione del tempo intercorrente tra la data di deposito delle sentenze e quella della pubblicazione, da parte delle cancellerie, e dell'effettivo rilascio di copia, i dati relativi ai procedimenti decisi si consolidano in tempi più lunghi di quelli relativi ai procedimenti iniziati e, pertanto, l'indice di deflusso presenta notevoli variazioni nel tempo.

D'altro canto, l'indice di deflusso così calcolato è utile soltanto per ricavare indicazioni in ordine alla tendenziale curva di accrescimento delle cause pendenti, il cui incremento è sostanzialmente corrispondente al differenziale tra procedimenti iniziati e procedimenti decisi, ma non fornisce elementi utili per rilevare i tempi di definizione giudiziale dei procedimenti.

A tal fine è più utile rilevare i procedimenti decisi nel 2004 suddividendoli in base alla data di inizio, anche perché il numero delle sentenze emesse nell'anno è una variabile dipendente fondamentalmente dal numero di procedimenti iniziati alcuni anni prima. Le oscillazioni del



numero dei procedimenti iniziati nei diversi anni influiscono, perciò, direttamente sul valore dell'indice di deflusso, calcolato come sopra detto, determinando variazioni dello stesso del tutto casuali.

<b>Procedimenti decisi suddivisi per anno di inizio</b>		
<b>Anno Inizio</b>	<b>Num. Proc.</b>	<b>% su totale</b>
1999 e precedenti	2.518	15,64
2000	1.184	7,36
2001	2.431	15,10
2002	4.295	26,68
2003	4.801	29,83
2004	867	5,39
<b>Totale complessivo</b>	<b>16.096</b>	<b>100,00</b>

Soltanto il 5,39 % dei procedimenti giudiziari viene deciso entro l'anno solare della data di inizio; la parte più rilevante perviene a decisione entro il triennio.

I procedimenti risalenti ad anni precedenti al 1999 e decisi soltanto nel corso del 2004, trovano spiegazione, in via generale e presuntiva, o nella dilatazione dei tempi che le norme di rito impongono in relazione a determinati eventi (sospensione di procedimenti, interruzione, ecc..) o in disfunzioni degli uffici giudiziari (ad esempio per carenza o trasferimento o temporaneo impedimento di magistrati) che determinano il congelamento dei ruoli o ripetuti rinvii d'ufficio o lunghi tempi di attesa tra la data di spedizione a sentenza e quella di deposito della stessa.

Si tratta, in ogni caso, di fattori esterni all'Istituto e sui quali non vi è possibilità di incidere.

La durata media dei procedimenti costituisce, comunque, un elemento di conoscenza che può risultare utile nell'analisi dell'andamento del contenzioso, sicché viene di seguito riportata con la suddivisione tra i diversi gradi di giudizio.

<b>Durata media dei procedimenti per grado</b>	
Ancora da determinare	4 anni e 8 mesi
1° GRADO	3 anni e 1 mese
2° GRADO	2 anni e 11 mesi
CASSAZIONE	2 anni e 8 mesi

Si riporta, inoltre, la durata media dei procedimenti con suddivisione per materia.

Durata media dei procedimenti per materia	
Ancora da determinare	2 anni e 0 mesi
PATRIMONIO - GESTIONE	5 anni e 2 mesi
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	1 anno e 11 mesi
PENALE	1 anno e 3 mesi
PERSONALE	4 anni e 6 mesi
PREMI	3 anni e 8 mesi
PRESTAZIONI	2 anni e 10 mesi
RESPONSABILITÀ CIVILE	4 anni e 2 mesi
TRIBUTARIO	3 anni e 10 mesi
VARIE	2 anni e 1 mese

La durata media dei procedimenti presenta rilevanti oscillazioni anche nelle diverse aree geografiche.

Durata media dei procedimenti per regione		
	1° grado	2° grado
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	2 anni e 1 mese	1 anno e 4 mesi
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	2 anni e 2 mesi	3 anni e 11 mesi
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	3 anni e 12 mesi	1 anno e 10 mesi
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	4 anni e 0 mesi	3 anni e 1 mese
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	3 anni e 0 mesi	4 anni e 5 mesi
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	3 anni e 1 mese	3 anni e 2 mesi
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	2 anni e 10 mesi	1 anno e 6 mesi
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	2 anni e 7 mesi	4 anni e 5 mesi
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	2 anni e 4 mesi	1 anno e 4 mesi
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	1 anno e 7 mesi	1 anno e 4 mesi
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	2 anni e 8 mesi	1 anno e 7 mesi
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	1 anno e 7 mesi	1 anno e 9 mesi
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	1 anno e 2 mesi	1 anno e 1 mese
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	4 anni e 3 mesi	1 anno e 8 mesi
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	2 anni e 5 mesi	1 anno e 10 mesi
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	3 anni e 6 mesi	3 anni e 2 mesi
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	2 anni e 5 mesi	2 anni e 1 mese
AVVOCATURE REGIONE TRENTO	1 anno e 9 mesi	0 anni e 7 mesi
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	4 anni e 7 mesi	3 anni e 1 mese
AVVOCATURE REGIONE VENETO	3 anni e 0 mesi	2 anni e 2 mesi

La durata dei procedimenti di primo grado – la cui osservazione è di maggiore interesse, in ragione della consistenza numerica – risulta sensibilmente più elevata di quella media nazionale in Umbria, in Puglia, in Calabria e in Basilicata.

Le sentenze depositate nel corso dell'anno 2004 risultano essere state n° 16.096.

Di queste, n° 6.307 sono state sfavorevoli all'Istituto, sicché l'indice di soccombenza, calcolato come rapporto tra il totale delle sentenze emesse e quelle sfavorevoli, è del 39,18%, con un miglioramento rispetto a quello dell'anno precedente di circa 2,5 punti percentuali.

Tale indice, peraltro, non presenta un valore costante nei diversi gradi di giudizio, come si rileva dalla tabella che segue.

<b>% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per gradi giudizio</b>			
	<b>Tot sent.</b>	<b>di cui Sfav.</b>	<b>% Sfav.</b>
1° GRADO	12.356	4.810	38,93
2° GRADO	3.327	1.399	42,05
Ancora da determinare	11	4	36,36
CASSAZIONE	402	94	23,38
<b>Totale complessivo</b>	<b>16.096</b>	<b>6.307</b>	<b>39,18</b>

Ulteriori indicazioni possono essere ricavate calcolando separatamente l'indice di soccombenza nei procedimenti promossi dall'INAIL ed in quelli promossi da parte avversa.

<b>% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Cause iniziate da INAIL Var. per gradi giudizio</b>			
	<b>Tot. sent.</b>	<b>di cui Sfav.</b>	<b>% Sfav.</b>
1° GRADO	576	196	34,03
2° GRADO	1.451	855	58,92
Ancora da determinare	1	1	100,00
CASSAZIONE	52	20	38,46
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.080</b>	<b>1.072</b>	<b>51,54</b>

<b>% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Cause iniziate controparte Var. per gradi giudizio</b>			
	<b>Tot.sent.</b>	<b>di cui Sfav.</b>	<b>% Sfav.</b>
1° GRADO	11.771	4.613	39,19
2° GRADO	1.874	544	29,03
Ancora da determinare	4	0	0,00
CASSAZIONE	350	74	21,14
<b>Totale complessivo</b>	<b>13.999</b>	<b>5.231</b>	<b>37,37</b>

Dal confronto tra le due tabelle che precedono emerge con evidenza che, per quanto riguarda le sentenze di secondo grado, l'indice di soccombenza negli appelli proposti dall'INAIL è più elevato dell'indice generale, mentre si presenta a livelli molto più bassi nei casi in cui l'appello sia stato proposto da parte avversa.

E' utile osservare, peraltro, che l'indice di soccombenza negli appelli proposti dall'Istituto è in miglioramento di circa 1,5 punti rispetto all'anno precedente.

Il dato sembrerebbe indicare che la politica di riduzione del contenzioso si sia tradotta, nello specifico ambito, piuttosto che in una indiscriminata, e non auspicabile, riduzione delle impugnazioni, in una loro più mirata proposizione, che progressivamente riduce il sopra riportato indice di soccombenza.

Appare ancora utile rilevare come l'indice in esame presenti considerevoli oscillazioni nelle diverse materie.

<b>% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per materia</b>			
	<b>Tot sent.</b>	<b>di cui Sfav.</b>	<b>% Sfav.</b>
Ancora da determinare	67	19	28,36
PATRIMONIO - GESTIONE	97	56	57,73
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	10	6	60,00
PENALE	13	1	7,69
PERSONALE	214	47	21,96
PREMI	2.431	473	19,46
PRESTAZIONI	12.559	5.472	43,57
RESPONSABILITÀ CIVILE	622	211	33,92
TRIBUTARIO	35	11	31,43
VARIE	48	11	22,92
<b>Totale complessivo</b>	<b>16.096</b>	<b>6.307</b>	<b>39,18</b>

Nel corso dell'anno, inoltre, sono state definite stragiudizialmente n. 5.659 pratiche, come di seguito riportate.

Definizioni stragiudiziali 2004 Suddivisione per materia	
PATRIMONIO - GESTIONE	16
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	1
PENALE	2
PERSONALE	24
PREMI	80
PRESTAZIONI	202
RESPONSABILITÀ CIVILE	5.259
TRIBUTARIO	1
VARIE	74
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.659</b>

I procedimenti pendenti al 31 dicembre 2004 risultano essere n. 110.048, con un incremento dell'8,39 % rispetto al corrispondente dato al 31 dicembre dell'anno precedente.

Il dato non è indicativo di un aumento del contenzioso, che come si è, anzi, rilevato presenta una complessiva diminuzione dei procedimenti iniziati, ma è, piuttosto, significativo di un saldo negativo tra procedimenti decisi e iniziati nell'anno, essendo i secondi in numero superiore rispetto ai primi.

Detto incremento di procedimenti pendenti, peraltro, non è uniforme nei diversi gradi di giudizio, in conseguenza della diversa durata media dei procedimenti e, quindi, del diverso indice di deflusso.

Var. % dei procedimenti pendenti per grado			
	2003	2004	Var. %
1° GRADO	85.233	90.790	6,52
2° GRADO	12.217	15.057	23,25
Ancora da determinare	1.955	1.634	-16,42
CASSAZIONE	2.122	2.567	20,97
<b>Totale complessivo</b>	<b>101.527</b>	<b>110.048</b>	<b>8,39</b>

Agli stessi fattori (durata media ed indice di deflusso) sono riconducibili le variazioni percentuali della pendenza rispetto all'anno precedente distinta per materia.

<b>Var. % dei procedimenti pendenti per materia</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Var. %</b>
Ancora da determinare	27	219	711,11
PATRIMONIO - GESTIONE	1.759	1.625	-7,62
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	168	187	11,31
PENALE	426	468	9,86
PERSONALE	1.775	1.856	4,56
PREMI	25.964	27.263	5,00
PRESTAZIONI	59.795	67.245	12,46
RESPONSABILITA CIVILE	10.957	10.290	-6,09
TRIBUTARIO	110	128	16,36
VARIE	546	767	40,48
<b>Totale complessivo</b>	<b>101.527</b>	<b>110.048</b>	<b>8,39</b>

Nessuna considerazione viene prospettata in ordine ai dati, pur esposti, dei giudizi iniziati e decisi innanzi alla Corte di Cassazione, non tanto per la loro limitata consistenza numerica, che li rende scarsamente significativi sotto il profilo statistico, quanto per la peculiare natura degli stessi.

Il giudizio di legittimità innanzi la Suprema Corte non ha soltanto la finalità di definire la singola controversia dedotta in giudizio, ma anche, e soprattutto, quella di definire il principio di diritto applicabile non soltanto al caso concreto oggetto del giudizio, ma anche a tutti gli altri rientranti nella fattispecie astratta in relazione alla quale la Corte afferma, appunto, il principio di diritto. Per questa ragione non è tanto rilevante una considerazione dell'andamento dei giudizi di legittimità in termini di aggregazioni numeriche, quanto una valutazione della loro rilevanza in termini di definizione dei corretti canoni interpretativi della normativa vigente.

Di quanto sopra si darà conto nelle sezioni dedicate alle singole materie e nella misura in cui ciò sia utile ad individuare le ragioni dell'andamento dei giudizi nei gradi di merito.

A completamento del quadro generale appare opportuno rappresentare che l'Avvocatura dell'Istituto ha reso, nel corso dell'anno 2004, n. 21.445 pareri nelle diverse materie.

Dai dati fino ad ora esposti e dalle oscillazioni degli indici a seconda sia delle materie che delle aree geografiche considerate emerge la necessità, ai fini di una più completa conoscenza del fenomeno, di specifiche analisi. Le analisi dei dati nazionali suddivisi per materia, quanto meno con riguardo a quelle di maggiore consistenza numerica, formeranno oggetto dei successivi paragrafi della presente relazione.

**Parte terza****Dati analitici per materia – Premi**

Le controversie catalogate sotto la voce “Premi” costituiscono il 22,28% del totale dei procedimenti di contenzioso iniziati nell’anno e fanno registrare una diminuzione dell’11,97 % rispetto all’anno precedente.

Dal dato complessivo della materia vanno, però, estrapolati quelli relativi alle controversie aventi ad oggetto la dichiarazione amianto, che non possono costituire un indicatore del livello di conflittualità nei rapporti con i datori di lavoro e che saranno analizzati separatamente.

La scomposizione per gruppi rende evidente l’incidenza di tali controversie atipiche sul dato complessivo.

Var. % iniziati per gruppo			
	2003	2004	%
CLASSIFICAZIONE	144	125	-13,19
MANCATO PAGAMENTO PREMIO	2.226	1.943	-12,71
OBBLIGO ASSICURATIVO	375	318	-15,20
OMISSIONE SALARIALE	398	367	-7,79
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI APPLIC.	33	16	-51,52
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI OSCILL.	3	2	-33,33
TASSO SPECIFICO AZIENDALE	59	43	-27,12
<b>Totale parziale</b>	<b>3.238</b>	<b>2.814</b>	<b>-13,08</b>
DICHIARAZIONE AMIANTO	2.970	2.651	-10,74
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.208</b>	<b>5.465</b>	<b>-11,97</b>

La maggior parte del contenzioso per premi è relativa al mancato pagamento o all’omissione salariale, che costituiscono circa l’82% del totale, pur facendo registrare una diminuzione, rispettivamente, del 12,71% e del 7,79% rispetto all’anno precedente.

I procedimenti iniziati in relazione all’obbligo assicurativo sono sensibilmente inferiori, ma va segnalato che le relative controversie normalmente arrivano a definizione solo in sede di legittimità se non perfino dinanzi alla Corte Costituzionale, comportando una maggiore durata del contenzioso.

La diminuzione del contenzioso, peraltro, è un dato comune a tutte le tipologie di controversie della materia dei premi.

La scomposizione per gradi delle 2.814 controversie in materia di premi evidenzia la ridotta incidenza delle impugnazioni.

Premi - Procedimenti iniziati suddivisi per grado	
1° GRADO	2.445
2° GRADO	284
Ancora da determinare	47
CASSAZIONE	38
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.814</b>

L'indice di litigiosità, calcolato come rapporto tra i procedimenti iniziati in primo grado e il numero di posizioni assicurative gestite, superiore ai tre milioni, continua a risultare estremamente basso (inferiore allo 0,1%).

Ciò a maggior ragione laddove si tenga presente che, delle 2.445 controversie iniziate in primo grado nella specifica materia, n. 274 attengono a procedure fallimentari e n. 661 ad opposizioni a ruolo esattoriale (di queste ultime si dirà più dettagliatamente in prosieguo), sicché il numero delle cause iniziate *ex novo* ed aventi ad oggetto la gestione dei rapporti con i datori di lavoro si riduce a n° 1.510, con un conseguente ulteriore abbattimento dell'indice di litigiosità.

Confortanti elementi di valutazione emergono anche dal prospetto seguente, che riporta il numero delle sentenze rese in materia di premi, con la suddivisione in gruppi ed il calcolo dell'indice di soccombenza.

% sentenze sfavorevoli su totale sentenze in materia di premi			
Var. per gruppo			
	Tot. sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
CLASSIFICAZIONE	83	41	49,40
DICHIARAZIONE AMIANTO	1.256	25	1,99
MANCATO PAGAMENTO PREMIO	714	260	36,41
OBBLIGO ASSICURATIVO	133	46	34,59
OMISSIONE SALARIALE	187	85	45,45
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI APPLICAZ.	14	3	21,43
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI OSCILLAZ.	1	0	0,00
TASSO SPECIFICO AZIENDALE	43	13	30,23
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.431</b>	<b>473</b>	<b>19,46</b>

Una ulteriore indagine di dettaglio appare utile con riguardo alle opposizioni a ruolo esattoriale, che fanno registrare una riduzione del 27,48% rispetto all'anno precedente.



Var. % iniziati per opposizioni a ruolo			
	2003	2004	%
CLASSIFICAZIONE	41	16	-60,98
MANCATO PAGAMENTO PREMIO	700	466	-33,43
OBBLIGO ASSICURATIVO	62	72	16,13
OMISSIONE SALARIALE	174	156	-10,34
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI APPLICAZ.	6	4	-33,33
TASSO SPECIFICO AZIENDALE	3	1	-66,67
<b>Totale complessivo</b>	<b>986</b>	<b>715</b>	<b>-27,48</b>

L'oscillazione del numero di opposizioni è in diretta relazione con il numero di posizioni debitorie inserite nei ruoli esattoriali.

Considerato il tempo intercorrente tra l'emissione dei ruoli e la notifica delle cartelle, nonché il termine concesso al debitore per proporre opposizione, è ragionevole ritenere che, come si era già previsto con la relazione dello scorso anno, le opposizioni notificate nel corso del 2004 siano riconducibili, almeno in parte, alla emissione della fine del 2003.

Tale emissione ha riguardato n. 803.486 posizioni debitorie e le relative cartelle sono state notificate nel corso del primo semestre del 2004.

Si può comunque confermare che la percentuale di opposizioni rispetto al numero di posizioni debitorie azionate si mantiene molto bassa.

Iniziati in 1° grado per opposizioni a ruolo	
Ancora da determinare	5
AVVOCATURA GENERALE	1
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	12
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	20
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	115
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	44
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	24
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	30
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	32
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	4
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	74
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	8
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	10
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	50
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	43
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	28
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	29
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	40
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	7
AVVOCATURE REGIONE VENETO	85
<b>Totale complessivo</b>	<b>661</b>

La suddivisione su base regionale delle opposizioni a ruolo esattoriale proposte in primo grado fa rilevare il numero più elevato in Calabria, in Veneto ed in Lombardia.

Le opposizioni decise nell'anno sono state meno di 100; in ragione della loro esigua consistenza numerica, non costituiscono un campione sufficiente per articolare considerazioni in ordine alla qualità dei crediti iscritti a ruolo.

I dati del contenzioso giudiziario per premi sono stati incrociati, come detto in premessa, con quelli della procedura G.R.A., ottenendo un risultato positivo per circa l'80% dei procedimenti.

L'analisi dei dati così ottenuti, per quanto parziali, ha consentito di rilevare che soltanto il 6% del contenzioso per premi è stato promosso da aziende con più di 50 dipendenti, mentre il 28,2% è riferibile ad aziende che occupano fino a 5 dipendenti.

Il dato è riconducibile all'elevato numero di piccole imprese che caratterizza il tessuto produttivo del Paese, ma non si può escludere che più approfondite analisi possano fare emergere ragioni concorrenti di diversa natura.

La ripartizione del campione per gestioni tariffarie evidenzia che la maggior parte del contenzioso è ascrivibile alla gestione industria, con una percentuale pari al 40,53%, mentre il terziario e l'artigianato fanno registrare percentuali, rispettivamente, del 31,23% e del 26,10%.

#### **Dichiarazione amianto.**

Le controversie relative alla certificazione amianto, iniziate nel 2004 sono state n. 2.651, distribuite sul territorio così come di seguito riportate.

<b>Cause Amianto suddivise per regione</b>	
Ancora da determinare	294
AVVOCATURA GENERALE	13
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	14
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	14
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	318
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	139
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	31
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	122
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	351
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	39
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	20
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	283
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	218
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	99
AVVOCATURE REGIONE TRENTINO	1
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	649
AVVOCATURE REGIONE VENETO	46
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.651</b>

Il maggior numero di controversie si registra in Umbria, Liguria, Campania e Puglia.

Si tratta, peraltro, di controversie in ordine alle quali è esclusa, per costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, la legittimazione passiva dell'Istituto.

Ed, infatti, delle 1.256 sentenze emesse nell'anno, soltanto 25 sono sfavorevoli all'Istituto.

<b>Sentenze anno 2004 in materia di dichiarazione amianto</b>		
	<b>Totale sentenze</b>	<b>di cui sfavorevoli</b>
1° GRADO	1.178	25
2° GRADO	73	0
CASSAZIONE	5	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.256</b>	<b>25</b>

Le 25 sentenze sfavorevoli, peraltro, sono state tutte emesse da giudici di primo grado, che non si sono adeguati all'orientamento coerentemente confermato dai giudici di legittimità in ordine alla carenza di legittimazione passiva, di cui si è innanzi detto.

La riduzione del 10,7% dei procedimenti iniziati, rispetto all'anno precedente, non sembra, peraltro, potersi ricondurre con certezza all'affermata carenza di legittimazione passiva, che avrebbe indotto i ricorrenti ad evitare di evocare in giudizio l'Istituto.

E' possibile, invece, che la suddetta riduzione sia dovuta ad un effetto di dilazione, connesso al ritardo con il quale è stato emanato il decreto ministeriale attuativo dell'articolo 47 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, che, ha esteso il beneficio previdenziale a tutti i lavoratori che, per un periodo non inferiore a dieci anni, siano stati esposti all'amianto in concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno, espressamente demandando all'INAIL l'attività di certificazione della sussistenza e della durata dell'esposizione all'amianto.

Non è da escludere, perciò, che nel prossimo futuro si debba registrare un incremento del contenzioso, considerato, anche, l'elevato numero di richieste di certificazione già pervenute all'Istituto.

## **Parte quarta**

### **Dati analitici per materia – Prestazioni**

Nella materia delle prestazioni sono stati iniziati, nell'anno 2004, n° 15.262 procedimenti di contenzioso, con una riduzione del 7,92 % rispetto al 2003.

Il numero dei procedimenti iniziati sta, quindi, progressivamente ritornando ai valori precedenti all'entrata in vigore del D.lgs n. 38/2000.

Con le precedenti relazioni sul contenzioso si era già posto in evidenza come l'entrata in vigore dell'articolo 13 del D.lgs n. 38/2000 avrebbe inciso sull'andamento del contenzioso in materia di prestazioni, producendo un effetto di differimento riconducibile in parte ad un atteggiamento di attesa nei confronti di una disciplina innovativa e, in misura maggiore, all'introduzione dell'istituto dell'accertamento provvisorio, che, consentendo il differimento della definizione della fase amministrativa, determina una procrastinazione dell'instaurazione del contenzioso.

L'effetto di accumulo determinato dal suddetto differimento è in fase di esaurimento e questa sembra essere una delle ragioni della riduzione del contenzioso per prestazioni.

Le controversie relative ad infortuni sul lavoro verificatisi o a malattie professionali denunciate a decorrere dal 25 luglio 2000 rappresentano ormai circa il 55% del totale; percentuale che è significativa dell'entrata a "regime" della novella legislativa, in termini di contenzioso giudiziario, dal momento che il rimanente 45% di controversie attiene in parte a gradi di giudizio successivi al primo e, comunque, alla gestione delle rendite costituite secondo la precedente disciplina.

In misura inferiore la riduzione del contenzioso può essere ricondotta all'entrata in vigore, in data 2 ottobre 2003, della modifica del regime delle spese di giudizio nei procedimenti in materia di previdenza ed assistenza, introdotta dall'articolo 42, comma 11, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326.

La richiamata riforma, infatti, non ha prodotto effetti deflattivi sul contenzioso previdenziale nel suo complesso, dal momento che, come si è rilevato nella prima parte, dalle rilevazioni del Ministero della Giustizia emerge una tendenza all'incremento.

Sicuramente l'effetto deflattivo non si è prodotto, neppure sul contenzioso dell'Istituto, per quanto riguarda le impugnazioni, considerato che, come meglio si specificherà in prosieguo, i procedimenti di appello risultano in incremento.

L'efficacia deflattiva della modifica del regime delle spese processuali, d'altro canto, non avrebbe potuto comunque manifestarsi appieno, dal momento che la Corte di Cassazione ha più

volte ribadito che la riforma è applicabile soltanto ai procedimenti iniziati dopo il 2 ottobre 2003, precisando, anzi, in talune decisioni che il nuovo regime può essere applicato soltanto ai procedimenti di secondo grado o di Cassazione che siano conseguenti a giudizi introdotti in primo grado dopo la data sopra indicata. La questione, peraltro, sembra meritare un più approfondito esame da parte dei giudici di legittimità.

La riduzione dei procedimenti iniziati è, in larga misura, da ricondurre all'efficacia delle iniziative assunte per il contenimento del contenzioso.

Di tanto sembra emergere una conferma dalla consultazione del data-mart delle prestazioni, dal quale risulta che la percentuale di rendite costituite su sentenza nel 2004 è di poco superiore al 21%, mentre nell'anno precedente superava il 24%.

E' ancora da segnalare che i procedimenti proposti per l'esecuzione delle sentenze sfavorevoli all'Istituto, che nel 2003 erano stati poco meno di 500, si sono ridotti, nel 2004, a meno di 100.

La differenza numerica non è di grande rilievo, se rapportata al numero complessivo dei procedimenti, ma è significativa di un recupero di tempestività, da parte dell'Istituto, nel dare esecuzione alle pronunce giudiziali, in ciò agevolato dal supporto legislativo dell'articolo 44 del decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, in forza del quale, prima del decorso del termine di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo, entro il quale le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali, il creditore non soltanto non ha diritto di procedere ad esecuzione forzata nei confronti delle suddette amministrazioni ed enti, ma neppure può procedere alla notifica del precetto.

La riduzione del contenzioso per prestazioni è, peraltro, la risultante di una diminuzione dei procedimenti di primo grado, a cui fa riscontro un aumento di quelli di secondo grado, come si evince dalla tabella che segue

<b>PRESTAZIONI - Var. % Procedimenti iniziati suddivisi per grado</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
<b>1° GRADO</b>	13.767	12.097	-12,13
<b>2° GRADO</b>	2.516	2.866	13,91
<b>Ancora da determinare</b>	19	20	5,26
<b>CASSAZIONE</b>	272	279	2,57
<b>Totale complessivo</b>	<b>16.574</b>	<b>15.262</b>	<b>-7,92</b>

Dai dati esposti nel "Rapporto Annuale 2004" risulta che nel corso dell'anno 2004 sono stati denunciati o si sono manifestati complessivamente n. 990.902 eventi lesivi, di cui n. 24.334 malattie professionali e n. 966.568 infortuni sul lavoro.

Nello stesso periodo sono stati iniziati n. 12.097 procedimenti giudiziari di primo grado nella materia delle prestazioni.

Il rapporto tra eventi denunciati e procedimenti di primo grado iniziati nell'anno fornisce un indice di litigiosità pari a 1,22 %, quindi inferiore a quello registrato nello scorso anno, che era pari a 1,37%.

Va anche aggiunto che l'indice, calcolato come sopra detto, risulta sovrastimato, dal momento che il contenzioso in materia di prestazioni è originato non soltanto dagli eventi denunciati ma anche dalla gestione del portafoglio delle rendite.

Pur prescindendo dall'ulteriore abbattimento che deriverebbe dallo scorporo delle cause relative alla revisione delle rendite, il valore dell'indice conferma che, nella materia, la gestione della fase amministrativa costituisce un efficace filtro rispetto al contenzioso giudiziario.

Va peraltro segnalato che la considerazione di cui sopra, che vale con riguardo ai dati complessivi degli eventi denunciati, necessita di valutazioni diversificate quando si analizzino distintamente i dati degli infortuni sul lavoro e quelli delle malattie professionali, considerata la macroscopica differenza tra il numero degli infortuni denunciati e quello delle malattie professionali manifestatesi nello stesso anno.

### **Infortuni sul lavoro**

I procedimenti iniziati in primo grado relativi agli infortuni sono stati, n. 7.486, a fronte di n. 966.568 infortuni denunciati, sicché l'indice di litigiosità risulta pari a 0,77 %.

Il valore dell'indice di litigiosità risulta, quindi, ulteriormente ridotto rispetto a quello (0,82%) registrato lo scorso anno.

E' anche significativo che le rendite da infortunio costituite a seguito di sentenza nell'anno 2004 rappresentano l'11,27% del totale.

E' evidente, quindi, che il contenzioso relativo agli infortuni è ormai molto prossimo al limite di quello "zoccolo duro", di cui si è detto nella precedente relazione, che non è ulteriormente aggredibile, se non con azioni specificamente mirate al miglioramento della gestione di eventuali nicchie di criticità.

A tal fine alcune prime indicazioni di massima si possono ricavare dalla scomposizione per regioni dell'indice di litigiosità.

<b>% Procedimenti primo grado iniziati su INFORTUNI denunciati</b>			
	<b>Infortunati denunciati</b>	<b>Procedimenti iniziati</b>	<b>%</b>
Ancora da determinare		451	
AOSTA	2.900	4	0,14
ABRUZZO	24.024	423	1,76
BASILICATA	7.047	109	1,55
CALABRIA	14.526	388	2,67
CAMPANIA	34.579	989	2,86
EMILIA ROMAGNA	139.038	181	0,13
FRIULI VENEZIA	29.588	30	0,10
LAZIO	58.230	795	1,37
LIGURIA	31.743	137	0,43
LOMBARDIA	161.678	331	0,20
MARCHE	35.761	322	0,90
MOLISE	4.377	37	0,85
PIEMONTE	77.928	147	0,19
PUGLIA	44.897	1.267	2,82
SARDEGNA	18.838	361	1,92
SICILIA	34.520	949	2,75
TOSCANA	75.345	317	0,42
TRENTINO A.A.	30.310	28	0,09
UMBRIA	20.463	91	0,44
VENETO	120.776	129	0,11
<b>Totale complessivo</b>	<b>966.568</b>	<b>7.486</b>	<b>0,77</b>

Risultano evidenti le rilevanti oscillazioni sul territorio del valore dell'indice, che in alcune regioni è poco meno del quadruplo rispetto a quello medio nazionale.

Nei procedimenti di primo grado, la materia del contendere ha riguardato, per quasi il 50 % dei casi, questioni attinenti alla valutazione dei postumi, sia in sede di primo accertamento che di revisione.



% di procedimenti iniziati in 1° grado per sottogruppo		
	Num. Proc.	%
ACCERTAMENTO PROVVISORIO	3	0,04
CAUSA VIOLENTA	363	4,85
DECOR. E CALCOLO RENDITA	134	1,79
DECOR. E DURATA TEMPORANEA	525	7,01
FORNITURA PROTESI	19	0,25
INFORTUNI	1	0,01
INFORTUNIO IN ITINERE	200	2,67
INTERESSI E RIV. MONETARIA	33	0,44
LIQUIDAZIONE IN CAPITALE	21	0,28
LIQUIDAZIONE SPESE	12	0,16
NESSO CAUSALE	135	1,80
OCCASIONE DI LAVORO	662	8,84
PRESTAZIONI ACCESSORIE	92	1,23
PRESTAZIONI EX LEGE 248/1976	3	0,04
PRESTAZIONI PER EVENTI PLURIMI	36	0,48
PRESTAZIONI PER LAVORO ESTERO	1	0,01
RENDITA SUPERSTITI	126	1,68
REQUISITI SOGGETTIVI	175	2,34
REVISIONE COEFFICIENTE	4	0,05
REVISIONE GRADO	91	1,22
REVISIONE GRADO E COEFFICIENTE	22	0,29
REVISIONE ORDINARIA - EX ART. 83 O 137 -	864	11,54
REVISIONE PER ERRORE	7	0,09
RIVALUTAZIONE RENDITA	261	3,49
TEMPORANEA NON RICON. DA INPS	10	0,13
VALUTAZIONI POSTUMI	983	13,13
VALUTAZIONI POSTUMI - ADEGUAMENTO CAPITALE	316	4,22
VALUTAZIONI POSTUMI - COSTITUZIONE RENDITA	1.204	16,08
VALUTAZIONI POSTUMI - INDENNIZZO CAPITALE	1.183	15,80
<b>Totale complessivo</b>	<b>7.486</b>	<b>100,00</b>

Per quanto riguarda i procedimenti di secondo grado, appare utile esporre il rapporto tra sentenze pronunciate in primo grado nell'anno precedente ed impugnazioni proposte nel 2004.

L'indice è stato calcolato separatamente per gli appelli proposti dalle controparti, che sono rapportati alle sentenze favorevoli all'INAIL, e per quelli proposti dall'Istituto, che sono stati rapportati alle sentenze sfavorevoli.

Il metodo utilizzato fornisce indicazioni utili, anche se alcuni dati si presentano incongrui, per effetto del cumulo delle impugnazioni proposte avverso sentenze pronunciate nell'anno precedente con quelli proposti avverso sentenze depositate nel corso del 2004 ed immediatamente appellate. In alcuni casi, il numero degli appelli risulta, perciò, superiore a quello delle sentenze.

Nonostante ciò, la tabella che segue può essere utile ad individuare le aree geografiche in cui la propensione all'impugnazione risulta particolarmente elevata.

INFORTUNI Procedimenti di secondo grado Indice di impugnazione						
	sent. I grado 2003 favorevoli	c/ INAIL	% imp.	sent. I grado 2003 sfavorevoli	INAIL c/	% imp.
SEDE REGIONALE AOSTA	0	1	0,00	2	1	50,00
AVVOCATURE ABRUZZO	176	54	30,68	135	53	39,26
AVVOCATURE BASILICATA	25	8	32,00	32	6	18,75
AVVOCATURE CALABRIA	157	33	21,02	109	45	41,28
AVVOCATURE CAMPANIA	260	107	41,15	186	42	22,58
AVVOCATURE EMILIA ROMAGNA	100	31	31,00	81	8	9,88
AVVOCATURE FRIULI VENEZIA	12	2	16,67	16	0	0,00
AVVOCATURE LAZIO	244	132	54,10	297	44	14,81
AVVOCATURE LIGURIA	73	30	41,10	61	15	24,59
AVVOCATURE LOMBARDIA	69	31	44,93	79	8	10,13
AVVOCATURE MARCHE	170	41	24,12	163	19	11,66
AVVOCATURE MOLISE	2	4	200,00	2	3	150,00
AVVOCATURE PIEMONTE	76	23	30,26	73	10	13,70
AVVOCATURE PUGLIA	425	181	42,59	476	98	20,59
AVVOCATURE SARDEGNA	57	53	92,98	132	21	15,91
AVVOCATURE SICILIA	288	130	45,14	216	107	49,54
AVVOCATURE TOSCANA	200	22	11,00	198	17	8,59
AVVOCATURE TRENTO	8	6	75,00	11	3	27,27
AVVOCATURE UMBRIA	31	6	19,35	48	7	14,58
AVVOCATURE VENETO	64	16	25,00	75	9	12,00

Nel corso dell'anno sono state emesse n. 7.004 sentenze, di cui n. 2.967 sfavorevoli.

L'indice di soccombenza, nella materia degli infortuni sul lavoro, risulta, pertanto, pari a 42,36 %, con un sensibile miglioramento rispetto all'indice rilevato lo scorso anno, che era pari al 44,09 %.

La tabella che segue riporta l'indice di soccombenza nella materia degli infortuni, distintamente per le diverse regioni.

INFORTUNI			
% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per regioni			
	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	3	2	66,67
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	432	174	40,28
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	50	10	20,00
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	340	138	40,59
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	629	241	38,31
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	225	89	39,56
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	24	12	50,00
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	840	336	40,00
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	192	66	34,38
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	282	113	40,07
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	320	159	49,69
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	27	15	55,56
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	181	83	45,86
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	1.060	520	49,06
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	408	178	43,63
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	956	380	39,75
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	391	160	40,92
AVVOCATURE REGIONE TRENTINO	40	15	37,50
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	129	73	56,59
AVVOCATURE REGIONE VENETO	213	105	49,30

E' interessante notare che alcune delle regioni caratterizzate da una maggiore concentrazione di contenzioso, accompagnato da un elevato indice di litigiosità, presentano un indice di soccombenza pari a quello medio nazionale, quando non superiore.

Una prima considerazione di massima - bisognevole, peraltro di maggiori approfondimenti e verifiche - può adombrarsi riguardo alla molteplicità delle cause del contenzioso in realtà territoriali che presentano le caratteristiche sopra richiamate.

Se, infatti, la maggiore concentrazione del contenzioso fosse dovuta esclusivamente ad una peculiare propensione dell'utenza alla conflittualità, si dovrebbe registrare un basso indice di soccombenza, essendo presumibile l'esito favorevole delle controversie immotivatamente proposte nei confronti dell'Istituto.

L'indice di soccombenza presenta oscillazioni anche nei diversi gradi di giudizio.

<b>INFORTUNI</b>			
<b>% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per gradi giudizio</b>			
	<b>Tot.sent.</b>	<b>di cui Sfav.</b>	<b>% Sfav.</b>
1° GRADO	5.460	2.353	43,10
2° GRADO	1.420	580	40,85
CASSAZIONE	124	34	27,42
<b>Totale complessivo</b>	<b>7.004</b>	<b>2.967</b>	<b>42,36</b>

La scomposizione delle sentenze di secondo grado evidenzia come l'indice di soccombenza sia sensibilmente più elevato nel caso degli appelli proposti dall'Istituto rispetto a quello riscontrabile nel caso di appelli proposti da parte avversa.

<b>INFORTUNI</b>			
<b>sentenze secondo grado % sfavorevoli su totale sentenze - Var. per INAIL/Contro e Contro/INAIL</b>			
	<b>Tot.sent.</b>	<b>di cui sfav.</b>	<b>%sfav.</b>
Contro/Inail	815	229	28,10
Inail/Contro	605	351	58,02
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.420</b>	<b>580</b>	<b>40,85</b>

Di immediata evidenza è il basso valore dell'indice di soccombenza in caso di appelli proposti dalla controparte. Va, però, sottolineato che l'indice relativo agli appelli proposti dall'Istituto presenta un miglioramento di quasi 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

### **Malattie professionali.**

I dati relativi alle malattie professionali verranno esposti cumulativamente, senza distinguere tra le malattie tabellate e quelle non tabellate.

La suddetta distinzione, infatti, quanto meno ai fini che qui interessano, ha pressoché completamente perso di pratica rilevanza, per le ragioni esposte nella relazione sul contenzioso dell'anno 2003 (pag.25).

Inoltre, per coerenza con le scelte adottate nel rapporto annuale, verrà utilizzato il dato delle malattie professionali manifestatesi nell'anno, invece di quello delle malattie denunciate.

Nel corso del 2004 sono stati iniziati n. 4.611 procedimenti di primo grado per malattie professionali e nello stesso anno si sono manifestate n. 24.334 malattie professionali; l'indice di litigiosità risulta, pertanto, pari a 18,95 %.

Anche in questo caso il rapporto tra cause iniziate e malattie professionali manifestatesi nello stesso anno fornisce un dato non del tutto aderente alla realtà, dal momento che, considerati anche i tempi lunghi di istruttoria, le controversie giudiziarie si riferiscono generalmente a malattie di anni precedenti.

D'altro canto, anche le cause relative alle malattie professionali, come quelle relative agli infortuni, non sono originate soltanto dagli eventi manifestatisi, ma anche dalla gestione del portafoglio delle rendite. Il rilievo, peraltro, ha una incidenza non particolarmente rilevante, considerato che, come sarà di seguito illustrato, le controversie di primo grado relative alla revisione della rendita costituiscono meno del 7 % del totale.

Anche se si tenesse conto dei fattori sopra evidenziati, l'indice di litigiosità rimarrebbe comunque su di un valore elevato, anche se fa registrare un sensibile miglioramento rispetto all'indice del 23,74% relativo all'anno precedente.

Nonostante il miglioramento sopra evidenziato, la materia delle malattie professionali continua a costituire il più evidente elemento di criticità.

E' significativo, in tal senso, che, per quanto risulta dal data-mart delle prestazioni, la percentuale di rendite costituite per malattia professionale su sentenza è di poco inferiore al 50%.

Una ulteriore e significativa riduzione del contenzioso, peraltro, potrà conseguire soltanto ad iniziative mirate, che tengano conto della specificità delle diverse realtà territoriali.

La scomposizione dell'indice per regioni, infatti, presenta caratteri di marcata disomogeneità.

% Procedimenti primo grado iniziati su M.P. manifestatesi nel 2004 (gestione industria e servizi)			
	M.P. manifestate	Procedimenti iniziati	%
Ancora da determinare		139	
AVVOCATURA GENERALE		2	
AOSTA	104	1	0,96
ABRUZZO	1.645	478	29,06
BASILICATA	165	59	35,76
CALABRIA	461	117	25,38
CAMPANIA	728	313	42,99
EMILIA ROM.	3.561	115	3,23
FRIULI V.G.	997	25	2,51
LAZIO	1.161	375	32,30
LIGURIA	1.218	207	17,00
LOMBARDIA	2.779	215	7,74
MARCHE	1.215	222	18,27
MOLISE	91	21	23,08
PIEMONTE	1.886	105	5,57
PUGLIA	1.240	801	64,60
SARDEGNA	791	363	45,89
SICILIA	779	452	58,02
TOSCANA	2.200	338	15,36
TRENTINO A.A.	488	4	0,82
UMBRIA	923	154	16,68
VENETO	1.902	105	5,52
<b>ITALIA</b>	<b>24.334</b>	<b>4.611</b>	<b>18,93</b>

L'escursione va dallo 0,82 % del Trentino Alto Adige al 64,60 della Puglia.

E' ancora interessante notare che anche regioni che presentano un numero di malattie professionali manifestate non dissimile tra di loro fanno, però, registrare indici di litigiosità fortemente diversificati.

In particolare, poi, in Emilia Romagna ed in Lombardia, dove si concentra il più elevato numero di malattie professionali, l'indice è, rispettivamente, del 3,23% e del 7,74%.

Ulteriori indicazioni si ricavano dall'osservazione della percentuale di rendite costituite su sentenza, rispetto al totale, per come risultante dalla consultazione del data-mart di prestazioni.

<b>MALATTIE PROFESSIONALI</b> percentuale rendite costituite su sentenza	
ABRUZZO	76,16
BASILICATA	57,14
CALABRIA	64,71
CAMPANIA	52,11
EMILIA ROMAGNA	30,28
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,88
LAZIO	77,23
LIGURIA	25,59
LOMBARDIA	25,26
MARCHE	63,06
MOLISE	57,14
PIEMONTE	17,96
PUGLIA	90,72
SARDEGNA	54,92
SICILIA	60,53
TOSCANA	41,07
TRENTINO ALTO ADIGE	19,23
UMBRIA	45,56
VALLE D'AOSTA	20,00
VENETO	29,73

Le percentuali più alte si registrano nelle regioni caratterizzate anche da un elevato indice di litigiosità.

La suddivisione dei procedimenti iniziati in primo grado per sottogruppo fa emergere che oltre il 50% delle controversie riguarda questioni attinenti all'esposizione a rischio ed al nesso di causalità.

% di procedimenti iniziati in 1° grado per sottogruppo		
	Num.Proc.	%
ACCERTAMENTO PROVVISORIO	2	0,04
ESPOSIZIONE AL RISCHIO	1.677	36,37
INABILITA PERMANENTE	117	2,54
INABILITA TEMPORANEA	5	0,11
INTERESSI E RIVALUTAZIONE	69	1,50
LIQUIDAZIONE IN CAPITALE	2	0,04
LIQUIDAZIONE SPESE	3	0,07
MALATTIE PROFESSIONALI TABELLATE	4	0,09
MALATTIE PROFESSIONALI NON TABELLATE	6	0,13
MALATTIE PROFESSIONALI NON CLASSIFICATE	6	0,13
NESSO CAUSALE	720	15,61
PRESTAZIONI ACCESSORIE	68	1,47
PRESTAZIONI EX LEGE 1115/1962-SILICOSI IN BELGIO	2	0,04
PRESTAZIONI PER EVENTI PLURIMI	17	0,37
PRESTAZIONI PER LAVORO ESTERO	1	0,02
RENDITA DI PASSAGGIO	2	0,04
RENDITA SUPERSTITI	487	10,56
REQUISITI SOGGETTIVI	194	4,21
REVISIONE GRADO	12	0,26
REVISIONE GRADO E COEFFICIENTE	4	0,09
REVISIONE ORDINARIA (EX ART.83 O 137)	305	6,61
REVISIONE PER ERRORE	17	0,37
SILICOSI	1	0,02
TERMINE DI INDENNIZZABILITA	7	0,15
UNIFICAZIONE RENDITE	21	0,46
VALUTAZIONI POSTUMI	301	6,53
VALUTAZIONI POSTUMI - ADEGUAMENTO CAPITALE	58	1,26
VALUTAZIONI POSTUMI - COSTITUZIONE RENDITA	302	6,55
VALUTAZIONI POSTUMI - INDENNIZZO CAPITALE	201	4,36
<b>Totale complessivo</b>	<b>4.611</b>	<b>100,00</b>

I procedimenti di secondo grado iniziati nell'anno sono stati complessivamente n. 1.407. Anche in questo caso risulta che gli appelli proposti dall'Istituto sono di gran lunga meno numerosi di quelli proposti da parte avversa.

Procedimenti di secondo grado per malattie professionali		
	2004	%
Contro/Inail	901	64,04
Inail/Contro	506	35,96
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.407</b>	<b>100,00</b>



La tabella che segue riporta l'indice di propensione all'impugnazione, per il quale valgono le stesse avvertenze specificate con riguardo all'analoga tabella della sezione "infortuni".

<b>M.P.</b> <b>Procedimenti di secondo grado</b> <b>Indice di impugnazione</b>						
	sent. 1° grado 2003 favorevoli	c/ INAIL	% imp	sent. 1° grado 2003 sfavorevoli	INAIL c/	% imp
SEDE REGIONALE AOSTA	4	0	0,00	0	1	0,00
AVVOCATURE ABRUZZO	195	106	54,36	169	90	53,25
AVVOCATURE BASILICATA	23	6	26,09	17	6	35,29
AVVOCATURE CALABRIA	65	23	35,38	64	23	35,94
AVVOCATURE CAMPANIA	82	42	51,22	79	33	41,77
AVVOCATURE E. ROMAGNA	57	21	36,84	66	14	21,21
AVVOCATURE FRIULI V.G.	9	1	11,11	24	5	20,83
AVVOCATURE LAZIO	165	112	67,88	134	35	26,12
AVVOCATURE LIGURIA	99	66	66,67	82	21	25,61
AVVOCATURE LOMBARDIA	51	27	52,94	75	15	20,00
AVVOCATURE MARCHE	161	43	26,71	135	22	16,30
AVVOCATURE MOLISE	0	3	0,00	1	1	100,00
AVVOCATURE PIEMONTE	81	26	32,10	53	8	15,09
AVVOCATURE PUGLIA	286	114	39,86	390	89	22,82
AVVOCATURE SARDEGNA	53	107	201,89	180	36	20,00
AVVOCATURE SICILIA	180	99	55,00	131	69	52,67
AVVOCATURE TOSCANA	208	49	23,56	212	15	7,08
AVVOCATURE TRENINO	8	0	0,00	1	0	0,00
AVVOCATURE UMBRIA	30	17	56,67	50	9	18,00
AVVOCATURE VENETO	85	15	17,65	89	8	8,99

Nel corso dell'anno 2004 sono state depositate n. 5.555 sentenze in materia di malattie professionali. Considerato che, di queste, n. 2.505 sono state sfavorevoli all'Istituto, l'indice di soccombenza risulta pari al 45,09 %, inferiore a quello dell'anno precedente di 2,07 punti percentuali.

<b>MALATTIE PROFESSIONALI</b>			
<b>% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per regioni</b>			
	<b>Tot. Sent.</b>	<b>di cui Sfav.</b>	<b>% Sfav.</b>
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	11	7	63,64
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	597	278	46,57
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	35	12	34,29
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	161	68	42,24
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	255	110	43,14
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	189	71	37,57
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	28	11	39,29
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	508	211	41,54
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	269	67	24,91
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	201	106	52,74
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	292	136	46,58
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	13	4	30,77
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	186	60	32,26
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	830	520	62,65
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	439	220	50,11
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	644	232	36,02
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	433	174	40,18
AVVOCATURE REGIONE TRENINO	14	6	42,86
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	121	61	50,41
AVVOCATURE REGIONE VENETO	155	79	50,97

Con riguardo all'indice regionale di soccombenza, valgono le stesse considerazioni formulate in argomento nella sezione dedicata agli infortuni sul lavoro.

L'indice di soccombenza, inoltre, presenta oscillazioni anche nei diversi gradi di giudizio.

<b>MALATTIE PROFESSIONALI</b>			
<b>% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per gradi giudizio</b>			
	<b>Tot.Sent.</b>	<b>di cui Sfav.</b>	<b>% Sfav.</b>
1° GRADO	3.923	1.769	45,09
2° GRADO	1.447	694	47,96
Ancora da determinare	1	0	0,00
CASSAZIONE	184	42	22,83
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.555</b>	<b>2.505</b>	<b>45,09</b>

La ulteriore scomposizione delle sentenze di secondo grado evidenzia come l'indice di soccombenza sia significativamente più elevato nel caso di appelli proposti dall'Istituto.

<b>MALATTIE PROFESSIONALI</b>			
sentenze secondo grado % sfavorevoli su totale sentenze			
Var. per INAIL/C e C/INAIL			
	<b>Tot.Sent.</b>	<b>di cui Sfav.</b>	<b>% Sfav.</b>
Contro/Inail	804	267	33,21
Inail/Contro	643	427	66,41
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.447</b>	<b>694</b>	<b>47,96</b>

L'incrocio dei dati presenti nella procedura informatica di gestione del contenzioso con quelli di altre procedure istituzionali ha consentito di individuare, per 2.509 procedimenti iniziati in primo grado, quale sia stata la patologia che ha dato origine alla controversia giudiziale.

E' risultato che le ipoacusie hanno dato luogo a circa il 35,31% delle controversie di primo grado, mentre le affezioni tumorali rappresentano il 6,37% del totale delle controversie di primo grado.

Rispetto all'anno precedente risultano in calo le ipoacusie ed in incremento le affezioni tumorali.

Sono stati, inoltre, promossi, sia pure in numero limitato, giudizi per il riconoscimento dell'origine professionale di disturbo dell'adattamento cronico e di disturbi post-traumatici da stress.

Il dato è indicativo della sempre maggiore emersione di nuove patologie di possibile o probabile origine lavorativa a genesi multifattoriale, la cui trattazione richiede l'impegno di elevate capacità professionali, che vede coinvolti profili tecnici, medico-legali e giuridici.

In grado di appello le ipoacusie hanno dato luogo al 30,7% delle impugnazioni e le affezioni tumorali al 2,74%.

**Parte quinta****Dati analitici per materia - Responsabilità civile.**

Nell'anno 2004 sono stati iniziati n. 2.619 procedimenti giudiziari in materia di responsabilità civile, con un incremento del 12,16 % rispetto all'anno precedente.

Come si può rilevare dalla tabella che segue, le surroghe costituiscono il 63,12% del totale del contenzioso in materia di responsabilità civile, mentre i regressi rappresentano il 33,60%; di scarso rilievo statistico sono le percentuali relative ai gruppi residuali.

<b>RESPONSABILITA' CIVILE</b>	
<b>Suddivisione per gruppi</b>	
	<b>2004</b>
DANNI PRODOTTI DA PERSONE O COSE DI ISTITUTO	6
DANNO A COSE O PERSONE DI ISTITUTO	2
REGRESSO	880
REGRESSO + SURROGA	54
RIPETIZIONE PRESTAZIONI INDEBITE	17
SURROGA	1.653
SURROGA ESTERO	3
VARIE	4
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.619</b>

La percentuale di incremento delle controversie iniziate, rispetto all'anno precedente, è dell' 8,61% per le surroghe e del 16,56 % per i regressi.

La maggior parte dei procedimenti iniziati è riconducibile alla proposizione di nuove controversie, considerato che i procedimenti di primo grado costituiscono l'83,77% del totale.

<b>RESPONSABILITA' CIVILE</b>	
<b>Suddivisione per gradi</b>	
	<b>2004</b>
1° GRADO	2.194
2° GRADO	279
Ancora da determinare	107
CASSAZIONE	39
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.619</b>

Nella specifica materia, ovviamente, l'incremento del contenzioso, finalizzato al recupero del costo delle prestazioni a carico dei soggetti civilmente responsabili degli eventi indennizzati, costituisce un indicatore positivo.

E' noto, infatti, che l'incremento delle azioni di rivalsa è uno degli obiettivi ai quali l'Istituto ha dedicato una particolare attenzione, con la finalità, per quanto riguarda il regresso, di rafforzarne l'efficacia monitoria ai fini prevenzionali e, per quanto riguarda le surroghe, di riportare il costo delle prestazioni a carico degli autori di illeciti civili che abbiano causato l'evento, evitando, così, che detti costi gravino impropriamente sulla gestione della funzione di tutela.

Di seguito si riporta la distribuzione sul territorio delle azioni di regresso e di surroga iniziate nel corso del 2004.

<b>Var. % procedimenti iniziati per Regresso</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
Ancora da determinare	2	9	
<b>AVVOCATURA GENERALE</b>	18	18	0,00
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	9	3	-66,67
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	7	14	100,00
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	7	9	28,57
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	10	9	-10,00
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	41	42	2,44
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	44	69	56,82
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	9	8	-11,11
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	19	35	84,21
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	20	26	30,00
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	69	65	-5,80
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	21	20	-4,76
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	8	10	25,00
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	61	49	-19,67
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	24	21	-12,50
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	9	21	133,33
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	74	102	37,84
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	119	93	-21,85
AVVOCATURE REGIONE TRENTINO	29	24	-17,24
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	13	13	0,00
AVVOCATURE REGIONE VENETO	142	220	54,93
<b>Totale complessivo</b>	<b>755</b>	<b>880</b>	<b>16,36</b>

Var. % procedimenti iniziati per Surroga			
	2003	2004	%
Ancora da determinare	16	31	93,75
AVVOCATURA GENERALE	14	20	42,86
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	2	0	-100,00
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	14	24	71,43
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	10	11	10,00
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	21	12	-42,86
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	59	92	55,93
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	136	223	63,97
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	10	9	-10,00
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	68	71	4,41
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	54	55	1,85
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	215	150	-30,23
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	17	10	-41,18
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	16	13	-18,75
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	69	77	11,59
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	37	49	32,43
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	10	12	20,00
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	198	225	13,64
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	120	127	5,83
AVVOCATURE REGIONE TRENTO	49	52	6,12
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	21	24	14,29
AVVOCATURE REGIONE VENETO	366	366	0,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.522</b>	<b>1.633</b>	<b>8,61</b>

Quanto al risultato delle azioni di responsabilità civile, si rileva che, nel corso del 2004, sono state emesse n. 622 sentenze, di cui n. 211 sfavorevoli; l'indice di soccombenza, nella materia, risulta pertanto pari al 33,92%, attestandosi su di un valore decisamente più basso di quello generale.

RESPONSABILITA' CIVILE			
% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per gradi giudizio			
	Tot.Sent.	di cui sfav.	% sfav.
1° GRADO	459	156	33,99
2° GRADO	129	43	33,33
Ancora da determinare	3	3	100,00
CASSAZIONE	31	9	29,03
<b>Totale complessivo</b>	<b>622</b>	<b>211</b>	<b>33,92</b>

Dalla suddivisione per gruppi delle decisioni emesse risulta che l'indice di soccombenza per quanto riguarda i regressi, è del 29,96%, mentre quello relativo alle surroghe è pari al 36,34 %.

RESPONSABILITA' CIVILE			
	Tot. sentenze	Sfav.	%
REGRESSO	277	83	29,96
REGRESSO + SURROGA	6	3	50,00
RIPETIZIONE PRESTAZIONI INDEBITE	3	3	100,00
SURROGA	333	121	36,34
SURROGA ESTERO	1	0	0,00
VARIE	2	1	50,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>622</b>	<b>211</b>	<b>33,92</b>

Sull'andamento dei procedimenti decisi in materia di surroghe e di regresso influisce, peraltro, la diversa incidenza delle definizioni stragiudiziali.

Nel corso del 2004 sono state, infatti, definite stragiudizialmente n° 5.259 pratiche di responsabilità civile, di cui 4.219 per azioni di surroga e 967 per azioni di regresso, con un considerevole incremento del dato complessivo rispetto a quello dell'anno precedente, nel corso del quale le definizioni stragiudiziali erano state complessivamente 4.188, di cui 3.429 per surroga e 723 per regresso.

R.C. - Definizioni stragiudiziali	
REGRESSO	967
REGRESSO + SURROGA	53
RIPETIZIONE PRESTAZIONI INDEBITE	14
SURROGA	4.219
SURROGA ESTERO	4
VARIE	2
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.259</b>

Un andamento non dissimile si riscontra anche quanto alle pratiche definite per pagamento, risultando che nel 2004 sono stati definiti per tale motivo n. 907 regressi e n. 9.035 surroghe.

Anche questo dato mostra un ragguardevole incremento rispetto all'anno precedente, nel corso del quale erano stati definiti per pagamento n° 778 regressi e 7.664 surroghe.

La tabella che segue riporta il numero delle surroghe e dei regressi definiti, con suddivisione per motivo di definizione.

R.C. - Pratiche definite	Surroghe	Regressi
Ancora da determinare	558	176
DEFINITA PER ABBANDONO DELLA CAUSA	766	241
DEFINITA PER ESECUZIONE ADEMPIMENTI RICHIESTI	1.970	639
DEFINITA PER INESIGIBILITA'	986	336
DEFINITA PER PAGAMENTO	9.035	907
DEFINITA PER SENTENZA IN GIUDICATO CMC	12	5
DEFINITA PER SENTENZA IN GIUDICATO FAVOREVOLE	127	76
DEFINITA PER SENTENZA IN GIUDICATO SFAVOREVOLE	99	67
DEFINIZIONE STRAGIUDIZIALE	4.219	967
<b>Totale complessivo</b>	<b>17.772</b>	<b>3.414</b>

Appare ancora utile rilevare che i tempi di definizione delle surroghe, da parte delle Avvocature, risultano molto contenuti, considerato che delle 17.772 definizioni dell'anno 2004 n. 8.266 si riferiscono a pratiche protocollate nello stesso anno e n. 5.151 a pratiche protocollate nell'anno precedente.

La maggiore incidenza delle definizioni stragiudiziali e per pagamento riscontrabile nelle azioni di surroga è dovuta alla circostanza che, essendo tali azioni relative, per lo più, a sinistri stradali, il debitore è solitamente coperto da garanzia assicurativa.

L'insieme dei dati relativi alle decisioni favorevoli, alle definizioni stragiudiziali ed a quelle per pagamento evidenzia che le azioni di rivalsa si concludono, nella maggioranza dei casi, con esito favorevole per l'Istituto.

L'elevato numero di definizioni stragiudiziali e per pagamento, gran parte delle quali intervengono in fase pre-contenziosa, induce a ritenere significativa, nella materia in esame, anche la rilevazione delle pratiche protocollate, che nel 2004 risultano essere n° 28.720, con un incremento del 33,97% rispetto all'anno precedente.

Di particolare rilievo, in considerazione dell'entità delle cifre assolute, è l'incremento delle surroghe, pari al 26,68%, mentre, per quanto riguarda le pratiche di regresso protocollate è di evidente rilievo il valore dell'incremento percentuale, che è pari al 70,85%.



<b>R.C. Protocollate</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
DANNI PRODOTTI DA PERSONE O COSE DI ISTITUTO	4	6	50,00
DANNO A COSE O PERSONE DI ISTITUTO	7	4	-42,86
REGRESSO	3.314	5.662	70,85
REGRESSO + SURROGA	181	300	65,75
RIPETIZIONE PRESTAZIONI INDEBITE	62	112	80,65
SURROGA	17.832	22.589	26,68
SURROGA ESTERO	18	17	-5,56
VARIE	19	30	57,89
<b>Totale complessivo</b>	<b>21.437</b>	<b>28.720</b>	<b>33,97</b>

Di particolare interesse è, con riguardo all'andamento nel tempo delle pratiche di responsabilità civile, l'osservazione della serie storica 2001 – 2004.

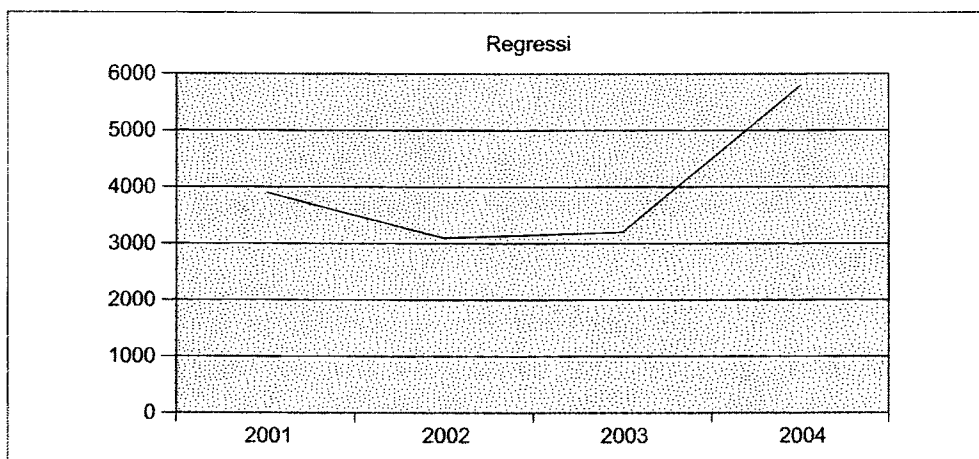
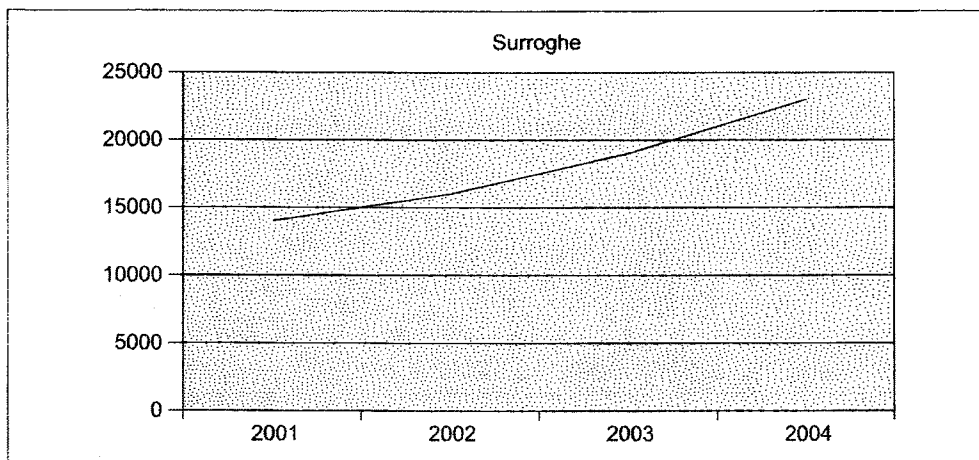
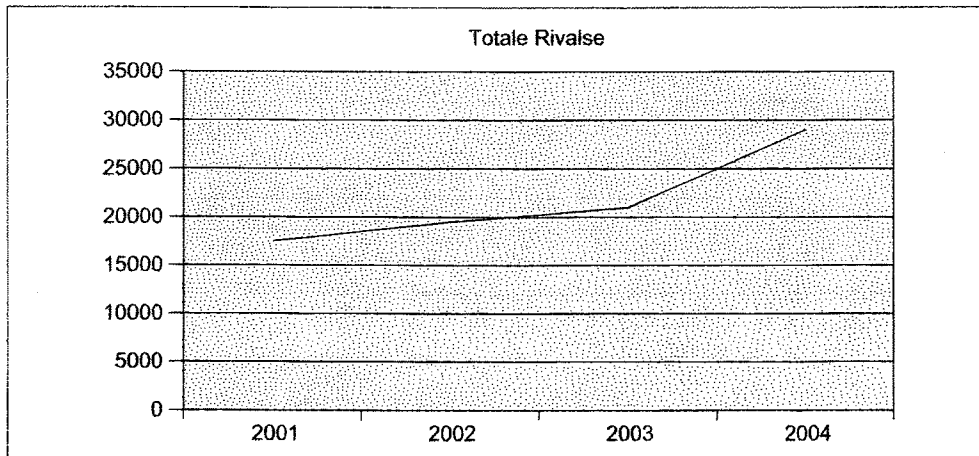
<b>Serie storica R.C. protocollate</b>				
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Totale Rivalse</b>	<b>17.248</b>	<b>19.257</b>	<b>21.437</b>	<b>28.720</b>
Surroghe	13.024	15.840	17.832	22.589
Regressi	3.931	3.174	3.314	5.662

I dati evidenziano un costante incremento del totale delle pratiche di responsabilità civile protocollate, notevolmente accentuato a partire dall'anno 2003.

In particolare, per quanto riguarda i regressi, l'andamento degli stessi si presenta costante dal 2001 al 2003, con una flessione nel 2002, ed appare, invece, in forte incremento nell'anno 2004, in coincidenza con la maggiore attenzione alla specifica materia sollecitata dalla Direzione Generale a partire dal gennaio 2004.

L'andamento sopra descritto è efficacemente rappresentato dai grafici che seguono.

## Avvocatura Generale



Quanto ai tempi di trasmissione delle surroghe all'Avvocatura, già nel 2003 si era rilevato un miglioramento degli stessi. Nel 2004, la percentuale di pratiche protocollate relative ad eventi occorsi nello stesso anno è risultata del 19,25%, con un incremento di quasi 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente, che trova un riscontro nella corrispondente diminuzione al 35,63 % delle pratiche relative ad eventi lesivi occorsi nel 2003.

Il travaso tra le due categorie, unitamente al forte incremento del numero complessivo delle pratiche protocollate, è indicativo, appunto, di un recupero di tempestività.

In netto miglioramento è anche il dato relativo ai regressi, dal momento che la percentuale di pratiche protocollate per eventi verificatisi nel 2004 è pari al 9,64% del totale e risulta quasi triplicata rispetto all'omologa percentuale dell'anno precedente, mentre quella per eventi verificatisi nel 2003 è del 21,33%, anche essa in incremento, rispetto al precedente anno, di oltre 5 punti percentuali.

I tempi più lunghi di trasmissione all'Avvocatura delle pratiche di regresso è spiegabile, almeno in parte, con la differenza dei presupposti dell'azione e con la conseguente maggiore complessità degli adempimenti istruttori preliminari.

Va ancora rilevato, con riguardo ai regressi, che il numero delle pratiche protocollate per malattia professionale, benché in cifra assoluta non sia elevatissimo, è tuttavia in crescita di oltre il 140% rispetto all'anno precedente.

Regressi protocollati 2004	
INFORTUNIO	5.247
MALATTIA PROFESSIONALE	415
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.662</b>

Permane, invece, una rilevante disomogeneità sul territorio relativamente al numero delle pratiche di responsabilità civile trasmesse alle Avvocature.

La tabella che segue riporta la distribuzione per regione delle pratiche protocollate nel 2004.

<b>RESPONSABILITA' CIVILE</b>			
<b>Pratiche protocollate - Var. per regione</b>			
	2003	2004	%
Ancora da determinare	246	506	105,69
AVVOCATURA GENERALE	6	20	233,33
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	31	40	29,03
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	218	705	223,39
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	274	262	-4,38
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	225	209	-7,11
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	308	584	89,61
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	2.489	3.097	24,43
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	615	540	-12,20
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	374	652	74,33
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	2.243	2.481	10,61
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	4.506	5.418	20,24
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	2.103	2.574	22,40
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	13	73	461,54
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	1.675	2.107	25,79
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	696	1.855	166,52
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	241	646	168,05
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	904	1.562	72,79
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	1.649	2.113	28,14
AVVOCATURE REGIONE TRENTINO	417	533	27,82
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	533	447	-16,14
AVVOCATURE REGIONE VENETO	1.671	2.296	37,40
<b>Totale complessivo</b>	<b>21.437</b>	<b>28.720</b>	<b>33,97</b>

Ulteriori elementi di valutazione in ordine all'andamento delle surroghe possono ricavarsi anche dall'osservazione della serie storica 2001 – 2003 degli incidenti stradali, ai quali è riconducibile la quasi totalità delle surroghe, verificatisi in Italia, suddivisi per regione, come rappresentati dall'ISTAT.

PROVINCE REGIONI COMUNI	2001			2002			2003		
	Incidenti	Morti	Feriti	Incidenti	Morti	Feriti	Incidenti	Morti	Feriti
	PROVINCIA E REGIONE								
Abruzzo	5.139	166	7.741	4.594	181	7.157	4.959	148	7.643
Basilicata	822	46	1.307	818	67	1.385	786	39	1.282
Calabria	3.296	143	5.659	3.804	156	6.466	3.759	136	6.268
Campania	7.427	321	11.789	9.991	323	15.515	9.437	347	14.321
Emilia R.	25.938	792	36.279	26.070	776	36.336	24.712	700	34.158
Friuli-V.G.	5.827	207	7.954	5.817	203	7.817	5.502	185	7.348
Lazio	29.920	681	40.288	30.095	750	40.712	27.099	482	37.891
Liguria	9.310	166	12.481	9.378	148	12.575	9.153	123	11.963
Lombardia	51.952	1.057	72.948	51.989	1.024	73.148	48.719	936	66.971
Marche	7.466	223	10.977	7.547	204	11.182	7.363	189	10.598
Molise	898	35	1.377	754	29	1.211	619	36	958
Piemonte	16.204	551	24.024	17.115	584	25.170	15.010	549	21.714
Puglia	6.516	362	10.914	7.952	395	13.350	7.782	331	12.877
Sardegna	4.183	188	6.228	4.422	189	6.452	4.154	154	6.167
Sicilia	12.758	330	19.156	13.046	365	19.740	11.985	302	18.096
Toscana	18.949	463	25.387	19.235	463	25.628	19.014	387	25.587
Trentino-A.A.	3.912	145	5.328	3.645	125	4.876	3.197	124	4.230
Umbria	3.728	115	5.437	3.617	102	5.304	3.473	145	5.002
Valle d'Aosta	447	16	618	453	21	668	413	16	557
Veneto	20.717	684	29.137	19.012	634	26.968	18.005	686	25.330
Italia	235.409	6.691	335.029	239.354	6.739	341.660	225.141	6.015	318.961

Dai dati sopra esposti risulta evidente che gli incidenti stradali, nel loro complesso, hanno un andamento costante nel periodo osservato dall'ISTAT e, dalle prime rilevazioni, anche se ancora non esposte in forma organica, risulterebbero in flessione nel 2004.

Si deve, quindi, dedurre che l'incremento delle surroghe protocollate non è conseguente ad un incremento dei sinistri, ma ad una maggiore attenzione dedicata alla trattazione di tale tipologia di pratiche, fin dalla loro apertura in fase amministrativa.

E' anche interessante notare che in gran parte delle regioni la percentuale di incidenti stradali verificatisi, rispetto al totale nazionale, corrisponde alla percentuale di surroghe protocollate in regione, rispetto al totale.

	% Incidenti stradali nella Regione su totale nazionale	% surroghe protocollate in Regione su totale nazionale
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	2,20	2,50
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	0,35	1,02
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	1,67	0,86
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	4,19	1,47
AVVOCATURE REGIONE EMILIA R.	10,98	10,80
AVVOCATURE REGIONE FRIULI V.G.	2,44	1,64
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	12,04	2,43
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	4,07	9,66
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	21,64	18,28
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	3,27	9,32
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	0,27	0,15
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	6,67	7,33
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	3,46	6,80
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	1,85	2,49
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	5,32	5,25
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	8,45	7,01
AVVOCATURE REGIONE TRENINO	1,42	1,86
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	1,54	1,61
AVVOCATURA SEDE REG.AOSTA	0,18	0,14
AVVOCATURE REGIONE VENETO	8,00	7,96

Le eccezioni più evidenti si riscontrano in positivo per le Marche, la Puglia e la Liguria, mentre la percentuale delle surroghe è inferiore a quella dei sinistri verificatisi nel Lazio in Campania ed in Calabria.

La stessa disomogeneità, pur nel contesto di un risultato complessivo estremamente positivo, si riscontra anche nel dato relativo alle somme recuperate, per come emerge dalla consultazione dei sottoconti 2,3,5 e 7 del capitolo 060.

<b>CAP. 060</b>					
<b>Introito capitali di copertura e recupero di spese legali per azioni di rivalsa</b>					
<b>REGIONI</b>	<b>sc. 02</b> (da datori di lavoro e da terzi per valore capitale rendite)	<b>sc. 03</b> (da datori di lavoro e da terzi per indennità e spese)	<b>sc. 05</b> (interessi legali compensativi)	<b>sc. 07</b> (interessi di mora)	<b>TOT. REGIONALE</b>
ABRUZZO	3.219.957,25	1.147.737,86	465,25	0,00	4.368.160,36
BASILICATA	313.073,90	681.918,55	2.113,59	0,00	997.106,04
CALABRIA	2.148.040,00	627.374,09	291,71	30,99	2.775.736,79
CAMPANIA	3.157.699,17	1.297.103,44	98.755,47	0,00	4.553.558,08
E.ROMAGNA	20.774.680,90	12.069.295,56	18.254,47	190.679,07	33.052.910,00
FRIULI V. G.	3.561.218,58	4.044.178,51	164.389,32	0,00	7.769.786,41
LAZIO	6.120.141,64	3.670.213,23	7.927.947,71	24.557,61	17.742.860,19
LIGURIA	4.892.363,62	2.968.898,89	234.966,49	0,34	8.096.229,34
LOMBARDIA	29.320.176,00	22.582.173,22	125.761,40	19,61	52.028.130,23
MARCHE	4.646.589,31	3.798.714,03	16.743,82	30,02	8.462.077,18
MOLISE	320.892,37	882.832,88	4.318,63	1.057,70	1.209.101,58
PIEMONTE	7.087.343,64	13.660.140,00	80.214,89	8.817,77	20.836.516,30
PUGLIA	4.610.521,66	2.353.742,70	80.532,63	0,00	7.044.796,99
SARDEGNA	2.459.182,92	1.712.377,94	24.907,47	23.311,32	4.219.779,65
SICILIA	5.978.352,26	2.494.446,55	160.919,50	0,00	8.633.718,31
TOSCANA	10.050.017,70	11.176.307,95	264.268,52	3.022,30	21.493.616,47
TRENTO	1.990.636,10	481.957,39	7.156,78	0,00	2.479.750,27
BOLZANO	992.438,83	947.203,81	61.839,88	0,00	2.001.482,52
UMBRIA	4.203.295,78	1.716.423,95	3.321,32	0,00	5.923.041,05
VALLE D'AOSTA	692.111,94	250.968,87	41,06	0,00	943.121,87
VENETO	15.467.323,25	18.524.674,92	303.449,21	0,00	34.295.447,38
<b>TOT. NAZIONALE</b>	<b>132.006.056,82</b>	<b>107.038.634,34</b>	<b>9.580.659,12</b>	<b>251.526,73</b>	<b>248.926.927,01</b>

La procedura contabile non consente la distinzione delle somme incassate per surroga o per regresso.

Dalla consultazione della procedura "rivalsa", nell'ambito della quale la suddetta distinzione è possibile, risulta che del totale degli incassi registrati oltre il 75% è ascrivibile alle surroghe.

Le registrazioni della procedura rivalsa non sono perfettamente allineate con quelle della procedura contabile; tuttavia la consistenza dei dati dalla stessa rilevabili consente di ritenere che la percentuale sopra indicata possa costituire utile punto di riferimento per una ripartizione orientativa degli incassi risultanti dalla contabilità tra le due tipologie di azioni.

Conclusivamente si può osservare che gli incassi dell'anno 2004 risultano incrementati di circa il 17% rispetto all'anno precedente.

Il risultato è diretta conseguenza delle disposizioni via via impartite nel corso del 2004, che hanno prodotto il riscontrato incremento delle azioni di rivalsa rispetto all'anno precedente.

Dall'esame complessivo dei dati fin qui esposti, risulta evidente e non casuale la coincidenza tra le percentuali di incremento degli incassi e le percentuali di incremento dell'attività dell'Avvocatura, che, pur non responsabile degli obiettivi finanziari, ha dispiegato tutte le attività di propria competenza, che hanno reso possibile il raggiungimento degli obiettivi stessi.

Al fine di acquisire più dettagliati elementi di analisi, con specifico riguardo alle azioni di regresso, si è provveduto ad incrociare i dati del contenzioso con quelli della procedura G.R.A..

Ciò ha consentito di ricondurre le pratiche di regresso protocollate nel 2004 alle rispettive posizioni assicurative per n° 4.663 casi, che costituiscono un campione statistico sufficientemente significativo.

Dall'analisi del campione è emerso che il 41% circa dei regressi protocollati riguarda imprese che occupano fino a 10 dipendenti, il 30% circa riguarda imprese che occupano fino a 100 dipendenti, il 24% circa riguarda imprese che occupano fino a 5.000 dipendenti e soltanto il residuo 5% circa riguarda imprese con più di 5.000 dipendenti.

Quanto alla distribuzione sul territorio, si rileva che la maggior parte dei regressi relativi ad imprese di grandi dimensioni è concentrata nelle regioni del Nord, salvo limitate eccezioni, relative ad alcuni insediamenti industriali localizzati al centro-sud.

Il dato rispecchia la realtà socio-industriale del Paese e, almeno in parte, spiega la disomogeneità dei risultati finanziari, che non può non risentire della diversa capacità economica dei responsabili civili.

Una ulteriore indagine, condotta con riferimento ai settori tariffari, ha fatto emergere che il 94% dei regressi protocollati riguarda imprese inquadrato nel settore industria, mentre ai settori artigianato ed agricoltura è riconducibile una percentuale del 3% per ciascuno di essi.



**Parte sesta****Dati analitici per materia – Personale**

Nell'anno 2004 sono stati iniziati su tutto il territorio nazionale n. 307 nuovi procedimenti in materia di "personale", nei diversi gradi di giudizio, con una riduzione, rispetto all'anno precedente, del 5,83%. Seppur più contenuta rispetto a quella registrata nel 2003, la riduzione di cui sopra conferma l'inversione della tendenza all'incremento registrata nel biennio 2001/2002.

La riduzione appare ancor più significativa dall'esame dei dati suddivisi per gradi di giudizio.

I procedimenti di primo grado, infatti, sono diminuiti del 10,31 %, mentre il lieve incremento dei procedimenti di secondo grado è diretta conseguenza delle numerose controversie iniziate negli anni precedenti.

Significativo è l'aumento dei giudizi di Cassazione conseguente al mutamento della giurisdizione e che appare destinato ad accentuarsi in futuro.

<b>Personale - Procedimenti iniziati suddivisi per gradi</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
<b>1° GRADO</b>	223	200	-10,31
<b>2° GRADO</b>	76	79	3,95
<b>Ancora da determinare</b>	19	13	-31,58
<b>CASSAZIONE</b>	8	15	87,50
<b>Totale complessivo</b>	<b>326</b>	<b>307</b>	<b>-5,83</b>

Ulteriori spunti di riflessione si possono ricavare dalla suddivisione per gruppi del contenzioso in materia di personale.

Personale - Procedimenti iniziati suddivisi per gruppo			
	2003	2004	%
ASSENZE		2	
ATTRIBUZIONE FUNZIONI SUPERIORI	34	19	-44,12
CAUSA DI SERVIZIO EQUO INDENNIZZO	9	12	33,33
COSTITUZIONE RAPPORTO DI LAVORO	14	8	-42,86
MOBILITÀ TERRITORIALE	7	18	157,14
RICH.DANNI DA PARTE INAIL PER RESPONSABILITÀ	1	1	0,00
SANZIONI DISCIPL./CAUTELARI E CESSAZ.RAPP.	13	10	-23,08
SISTEMA PREMIANTE		4	
TRATTAMENTO DI PREVIDENZA E DI QUIESCENZA	32	55	71,88
TRATTAMENTO RETRIBUTIVO	79	49	-37,97
VARIAZIONE RAPPORTO DI LAVORO	50	55	10,00
VARIE	87	74	-14,94
<b>Totale complessivo</b>	<b>326</b>	<b>307</b>	<b>-5,83</b>

La conferma rispetto al 2003 della riduzione del contenzioso per attribuzione di funzioni superiori è conseguente al progressivo esaurimento dei fenomeni connessi precipuamente:

- alla rivendicazione del trattamento economico della dirigenza da parte del personale destinatario dell'art. 15 che aveva avuto formalmente attribuito l'incarico di direzione di sedi dell'Istituto;
- alla pretesa di risarcimento da presunto demansionamento degli appartenenti alla ex IX qualifica funzionale;
- alla obiettiva difficoltà di provare lo svolgimento di mansioni di maggior pregio e comunque alla disincentivante impossibilità di conseguire la superiore qualifica ostandovi il disposto dell'art. 52 del D.lgs. n. 165/01.

Si registra invece, un incremento del contenzioso relativo al trattamento di quiescenza dovuto:

- alla pretesa riliquidazione del trattamento di previdenza e quiescenza di cui al Regolamento interno del 1969 in virtù del computo, nella relativa base di calcolo, di determinati emolumenti ritenuti di natura fissa e continuativa (indennità di funzione degli artt. 15, indennità di toga, indennità di coordinamento ecc.);
- alla pretesa corresponsione della doppia indennità integrativa speciale in caso di duplice trattamento pensionistico;
- alla pretesa illegittimità del contributo di solidarietà per i dipendenti che già beneficiano della pensione integrativa aziendale o hanno già maturato il relativo diritto, ecc.

Un lieve incremento viene registrato anche dal contenzioso relativo alle variazioni del rapporto di lavoro e ciò nonostante la mancata indizione di selezioni pubbliche per il noto divieto

legislativo, atteso che le stesse, normalmente, sono sempre fonte di notevole conflittualità sia in sede di ammissione che di valutazione dei vari candidati.

C'è da osservare al riguardo che l'incremento è causato anche dalle intervenute disposizioni legislative che hanno previsto la privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni devolvendo, in conseguenza, al Giudice ordinario in funzione di Giudice del Lavoro, la relativa giurisdizione prima attribuita in via esclusiva al Giudice amministrativo.

Si fa riferimento in particolare all'art. 2, commi da 1 a 3, del D.lgs. n. 29/93 ( come sostituiti prima dall'art. 2 del D.lgs. n. 546/93 e poi dall'art. 2 del D.lgs. n. 80/98), nonché all'art. 68 dello stesso D.lgs. (come sostituito prima dall'art. 33 del D.lgs. n. 546/93 e poi dall'art. 29 del D.lgs. n. 80/98 e successivamente modificato dall'art. 18 del D.lgs. n. 387/98).

Le su indicate disposizioni hanno infatti previsto, rispettivamente, che i rapporti di lavoro in questione sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa a mezzo contratti collettivi ed individuali, e che le relative controversie, ad eccezione di ben individuate fattispecie, sono devolute al Giudice ordinario in funzione di Giudice del Lavoro.

Ed invero le menzionate, e per alcuni versi, radicali innovazioni legislative, in sede di prima applicazione, e segnatamente per gli anni 2001, 2002 e per il 2004 hanno in realtà prodotto un aumento del contenzioso in quanto i vari dipendenti interessati si sono sentiti incoraggiati a far valere in via giudiziale le loro pretese derivanti dal rapporto di lavoro con l'Istituto, sia perché riferite a diritti previsti da norme contrattuali collettive nazionali ed integrative, oltre che in alcuni casi anche individuali (e non più quindi come prima in atti regolamentari, quali i vari DD.PP.RR., di natura autoritativa e non paritetica), sia perché il processo del lavoro in quanto caratterizzato da un evidente contenuto sostanziale e da un più favorevole regime probatorio rispetto al precedente giudizio amministrativo essenzialmente documentale, offre maggiori possibilità di accoglimento delle tesi dei dipendenti del datore di lavoro pubblico.

A ciò aggiungasi la più capillare distribuzione sul territorio dei Tribunali del Lavoro con maggiore facilità di accesso quindi dei lavoratori interessati, nonché la possibilità di una più immediata soddisfazione delle pretese giudiziali stante la immediata esecutività delle sentenze di primo grado del Giudice del Lavoro, la cui eventuale sospensione della esecuzione appare molto complessa e difficile da ottenere, anche dal punto di vista del rito, da parte delle Corti di Appello del Lavoro, mentre col previgente regime della giurisdizione esclusiva amministrativa, le decisioni dei vari TAR potevano essere sospese dal Consiglio di Stato in tempi certamente più brevi.

Nel dettaglio il lieve incremento verificatosi nel contenzioso riferito alla variazione del rapporto di lavoro risulta in gran parte causato dalla pretesa del così detto personale *sperimentato* di

partecipare anche alla selezione per la attribuzione delle posizione ordinamentale C3 indetta dall'Amministrazione nel 2001 e che fu originariamente destinata solo ai dipendenti definiti *non curriculati*.

Quanto sopra precisato in ordine alle probabili ragioni dell'evidenziata riduzione in assoluto del contenzioso instaurato dai dipendenti INAIL nel 2004, nonostante la intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro, si rileva che, nel corso del 2004, su n. 214 sentenze emesse complessivamente nell'ambito di tutte le giurisdizioni, solo n. 47 sono risultate sfavorevoli, con un indice di soccombenza pari quindi al 21,96%, di molto inferiore a quello del 39,20% registrato nell'anno precedente.

Tale apprezzabile risultato ha comportato anche ingenti risparmi per l'Istituto in considerazione dei notevoli riflessi finanziari che normalmente può comportare l'esito sfavorevole di alcuni giudizi in materia di lavoro (riconoscimento trattamento retributivo superiore ad intere categorie di dipendenti, ammissione a selezione interne a personale inizialmente escluso dalla partecipazione, ecc.).

La tabella che segue riporta le variazioni dell'indice di soccombenza per gradi di giudizio

<b>Indice di soccombenza per grado</b>			
	<b>Tot. Sent.</b>	<b>di cui sfav.</b>	<b>% sfav.</b>
1° GRADO	156	37	23,72
2° GRADO	48	10	20,83
Ancora da determinare	3	0	0,00
CASSAZIONE	7	0	0,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>214</b>	<b>47</b>	<b>21,96</b>

Appare evidente che i giudizi di primo grado presentano la più elevata percentuale di sentenze sfavorevoli anche per le ragioni più sopra evidenziate.

Dalla scomposizione per gruppi emerge, inoltre, che l'indice di soccombenza si presenta significativamente elevato con riguardo alla causa di servizio ed equo indennizzo ed al trattamento retributivo.

<b>Indice soccombenza per gruppi</b>			
	<b>Tot.sent.</b>	<b>di cui sfav.</b>	<b>% sfav.</b>
ATTRIBUZIONE FUNZIONI SUPERIORI	14	3	21,43
CAUSA DI SERVIZIO EQUO INDENNIZZO	8	5	62,50
COSTITUZIONE RAPPORTO DI LAVORO	3	0	0,00
MOBILITA TERRITORIALE	8	2	25,00
SANZIONI DISCIPL./CAUTELARI E CESSAZ.RAPP.	6	0	0,00
TRATTAMENTO DI PREVIDENZA E DI QUIESCENZA	76	9	11,84
TRATTAMENTO RETRIBUTIVO	31	14	45,16
VARIAZIONE RAPPORTO DI LAVORO	37	8	21,62
VARIE	31	6	19,35
<b>Totale complessivo</b>	<b>214</b>	<b>47</b>	<b>21,96</b>

La suddivisione delle controversie per giurisdizione, di cui alla tabella che segue, evidenzia, poi, che, in conseguenza delle modifiche al regime della giurisdizione, le controversie iniziate innanzi ai giudici amministrativi rappresentano soltanto il 27,03% del totale, mentre nell'anno precedente costituivano soltanto il 9,81% del totale, che, peraltro, non era molto dissimile da quello del 2002.

Il maggior peso relativo delle controversie iniziate innanzi le autorità giudiziarie amministrative nel 2004 rispetto agli anni precedenti è diretta conseguenza delle pronunce delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in ordine alla corretta interpretazione dell'art. 63, comma 4, del D.lgs. n. 165/01 (S.S.U.U. , sent. n. 15403 del 15.10.03, ed ordinanze nn. 18.886 del 10.12.03 e n. 10.183 del 26.5.04), con le quali è stato statuito che anche il contenzioso relativo alle selezioni interne per il passaggio ad un'area o fascia superiore è devoluto alla giurisdizione del Giudice amministrativo.

Al riguardo non è escluso che detta giurisdizione possa essere estesa anche ai passaggi nell'ambito della stessa area professionale ove il lavoratore pretenda la attribuzione di una superiore posizione caratterizzata da mansioni di maggior pregio, da più elevata responsabilità e da più favorevole trattamento economico.

<b>Personale - Procedimenti iniziati suddivisi per giurisdizione</b>	
Contenzioso Giudiziario Amministrativo	83
Contenzioso giudiziario civile	220
Contenzioso Giudiziario Penale	3
Contenzioso Giudiziario Tributario	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>307</b>

Non appare, poi, certo privo di significato che, come si rileva dalla tabella che segue, le controversie decise dai giudici ordinari presentino un indice di soccombenza molto più alto rispetto a quelle decise dai giudici amministrativi.

<b>Indice di soccombenza per giurisdizione</b>			
	<b>Tot. Sent.</b>	<b>di cui sfav.</b>	<b>% sfav.</b>
Contenzioso Giudiziario Amministrativo	76	6	7,89
Contenzioso giudiziario civile	118	39	33,05
Contenzioso Giudiziario Tributario	20	2	10,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>214</b>	<b>47</b>	<b>21,96</b>

Tale maggiore indice di soccombenza costituisce una costante nel tempo e conferma le ragioni già indicate nelle precedenti relazioni sul contenzioso e più sopra ribadite, ed individuate nella privatizzazione del rapporto di lavoro e nella diversa natura del processo del lavoro, con la conseguente diversa posizione processuale dell'Istituto che, nelle controversie innanzi i giudici ordinari, viene considerato alla stregua di un comune datore di lavoro, sicché gli atti di gestione del personale possono resistere al vaglio giurisdizionale soltanto se adeguatamente motivati sul piano sostanziale ed improntati ai noti principi di diritto comune di correttezza e buona fede.

Va in via conclusiva confermato che il delineato contenzioso instaurato dai dipendenti dell'Istituto è in massima parte dovuto ad una carenza di chiarezza della normativa legislativa, regolamentare e pattizia che regola la costituzione, le modifiche e la estinzione del rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti pubblici non economici, anche se tuttavia ciò non esclude la necessità di utilizzare, quando possibile, anche gli strumenti messi a disposizione del legislatore per porre rimedio al contenzioso o prevenendolo, in sede di tentativo obbligatorio di conciliazione ex art. 65 del D.lgs.n. 165/01 (circolare 35/99), o ponendo fine allo stesso con un meditato ricorso al potere di conciliare e transigere previsto dall'art. 16 lett. f) dello stesso D.lgs., previa, occorrendo, richiesta di consulenza agli avvocati dell'ente ed agli altri professionisti dipendenti secondo le rispettive professionalità.

Al riguardo, tuttavia, non può sottacersi la obiettiva difficoltà della dirigenza dell'Istituto a far uso del su indicato potere dovendo gestire denaro pubblico con possibile esposizione al rischio di incorrere in responsabilità amministrativa.

Di qui la esiguità delle conciliazioni stragiudiziali e giudiziali delle liti evidenziata anche nella relazione sullo stato della giustizia dal Procuratore Generale presso la Corte di Appello di

Venezia il quale ha osservato: *“A riguardo delle controversie di pubblico impiego ho rilevato che nella maggior parte dei circondari del distretto, la competenza per questa categoria di controversie costituisce un fattore di aggravio per i Tribunali perché viene praticata in minore quantità la conciliazione giudiziale. Ciò perché le pubbliche amministrazioni a differenza del settore privato non aderiscono alle conciliazioni e la quasi totalità degli affari sopraggiunti richiede una decisione con sentenza”*.

**Parte settima****Dati analitici per materia – Patrimonio**

Come esposto nella parte dedicata ai dati generali del contenzioso INAIL, i procedimenti iniziati in materia di patrimonio – gestione nel 2004 presentano un incremento rispetto all'anno precedente.

L'incremento dei procedimenti iniziati, come già segnalato con la relazione sul contenzioso dell'anno 2003, sembra da porre in relazione con le presumibili condizioni economiche degli inquilini non in grado di acquistare, o alla contestazione delle valutazioni dell'Agenzia del territorio per gli appartamenti da acquistare.

<b>DISMISSIONI - VENDITA UNITA' IMMOBILIARI</b>	
Anno 2000	251
Anno 2001	3.900
Anno 2002	5.277
Anno 2003	1.285
Anno 2004	1.323
<b>Tot. complessivo</b>	<b>12.036</b>

Il lavoro fatto dall'Avvocatura, in stretta collaborazione con gli uffici competenti, negli anni precedenti, al fine di regolarizzare il rapporto contrattuale con gli inquilini, è divenuto propedeutico alla sollecita quanto imponente operazione di dismissione condotta dall'Istituto. Si presume peraltro che la residua parte dell'operazione che ha riguardato, oltre Roma, tutto il territorio nazionale per il residuo patrimonio abitativo ha comportato una serie di difficoltà derivanti da una normativa in parte modificata e dalla tipologia degli immobili (di pregio).

Nel 2004 sono state emesse 97 sentenze.

Sono state definite, complessivamente, n. 290 pratiche; anche in questo caso il fenomeno è direttamente connesso alla dismissione del patrimonio immobiliare, dal momento che la normativa prevede che il diritto di opzione spettante agli inquilini non possa essere esercitato se pendano controversie aventi ad oggetto il rapporto di locazione.

Di particolare interesse è la rilevazione delle pratiche definite per accordo stragiudiziale, pagamento, ecc., negli ultimi cinque anni, raffrontate con il numero dei procedimenti iniziati e



decisi, che rende evidente come l'attività svolta dall'Avvocatura abbia determinato una rilevante riduzione del contenzioso.

GESTIONE IMMOBILI						
Procedimenti iniziati e decisi - Pratiche definite						
Var. per gruppi						
		Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
<b>PROC. INIZIATI</b>	CAUSE SU QUESTIONI LOCATIZIE IN GENERE	97	141	105	111	150
	INTIMAZIONE DI SFRATTO	155	114	79	96	88
	LICENZA PER FINITA LOCAZIONE	7	9	7	16	8
	RICORSO PER OCCUPAZIONE SENZA TITOLO	27	13	8	19	12
	<b>Totale complessivo</b>	<b>286</b>	<b>277</b>	<b>199</b>	<b>242</b>	<b>258</b>
<b>PROC. DECISI</b>	CAUSE SU QUESTIONI LOCATIZIE IN GENERE	38	33	18	25	73
	INTIMAZIONE DI SFRATTO	25	23	10	6	16
	LICENZA PER FINITA LOCAZIONE	3	0	2	2	4
	RICORSO PER OCCUPAZIONE SENZA TITOLO	3	4	6	2	4
	<b>Totale complessivo</b>	<b>69</b>	<b>60</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>97</b>
<b>PRATICHE DEFINITE stragiudiz. per pagamento per abbandono causa per inesigibilità ancora da determin.</b>	CAUSE SU QUESTIONI LOCATIZIE IN GENERE	78	56	82	72	57
	INTIMAZIONE DI SFRATTO	10	75	101	54	71
	LICENZA PER FINITA LOCAZIONE	0	2	8	2	2
	RICORSO PER OCCUPAZIONE SENZA TITOLO	9	12	23	5	4
	<b>Totale complessivo</b>	<b>97</b>	<b>145</b>	<b>214</b>	<b>133</b>	<b>134</b>

Quanto al Patrimonio Investimenti, si rimanda ai dati esposti nella parte generale, con l'avvertenza che numerosi pareri e procedimenti giudiziari – dinanzi ai TAR, al Consiglio di Stato, alle Magistrature ordinarie di merito ed alla Corte di Cassazione – relativi alla materia sono sovente classificati nella materia “varie”, in ragione della peculiarità e specificità della casistica che, spesso, non si presta ad essere inquadrata in schemi rigidi e che richiede molte volte una stretta interazione con la C.T.E..

L'attività di consulenza, in materia di Patrimonio Investimenti, assume una rilevanza affatto particolare, nella struttura ordinamentale dell'Ente per le finalità d'istituto al fine di garantire la regolarità formale e sostanziale delle procedure di gara, nonché la corretta elaborazione e la puntuale gestione dei contratti, all'interno di un panorama legislativo, comunitario, nazionale e regionale, particolarmente complesso ed in continua e rapida evoluzione.

Di particolare rilievo è stata anche l'attività di consulenza relativa alle acquisizioni immobiliari.

In particolare, sono stati resi pareri in ordine alla possibilità di proseguire o meno le numerose trattative per gli acquisti di cosa futura e sono stati altresì elaborati i contenuti giuridici dei nuovi regolamenti per gli investimenti immobiliari per università, sanità, pubblica utilità ed uso strumentale, considerati essenziali dalla Amministrazione.

Risultano, comunque, in aumento le controversie relative agli appalti, particolarmente quelli di servizi.

Per una corretta lettura dei dati giova ancora rilevare che per quanto numericamente di non particolare consistenza, i procedimenti della materia Patrimonio Investimenti sono generalmente relativi a questioni di notevole rilevanza economica. Lo stesso per quanto riguarda gli appalti di servizi.

Proprio in considerazione del valore degli appalti, solitamente elevato, i partecipanti alla gara che non abbiano ottenuto l'aggiudicazione sono ben disposti ad affrontare i costi di un giudizio con il quale tentare di sovvertire l'esito della stessa.

## Parte ottava

## Dati analitici per materia – Penale

I dati relativi al contenzioso penale evidenziano, in termini percentuali, una consistente riduzione per l'anno 2004, pari al 32,76 %, dei procedimenti iniziati rispetto all'anno 2003.

<b>PENALE - Var. % procedimenti iniziati suddivisi per gruppo</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Var. %</b>
ALTRI REATI COMMESSI DA ASS. IN DANNO ISTITUTO	18	8	-55,56
ALTRI REATI COMMESSI DA TERZI	39	24	-38,46
FURTO ASSEGNI	6	3	-50,00
PRESTAZIONE INFORTUNIO	10	5	-50,00
REATI COMMESSI DA DIPENDENTI IN DANNO ISTITUTO	14	15	7,14
REATI FONTE DI AZIONE DI REGRESSO	14	13	-7,14
REATI IN DANNO DEI DIPENDENTI	2	0	-100,00
SOTTRAZIONE BENI PIGNORATI	17	5	-70,59
VARIE	54	44	-18,52
<b>Totale complessivo</b>	<b>174</b>	<b>117</b>	<b>-32,76</b>

Le più consistenti riduzioni, in cifra assoluta, si registrano con riguardo ai reati commessi da assicurati o da terzi in danno dell'Istituto.

La distribuzione per gradi evidenzia, inoltre, che, mentre sono aumentati i procedimenti di secondo grado, quale diretta conseguenza dei più numerosi procedimenti iniziati negli anni scorsi, quelli di primo grado sono diminuiti del 41,06%, in ordine ai quali ultimi, però, è emersa una tendenza all'instaurazione di procedimenti penali nei confronti di Dirigenti di Sede a seguito di denunce per asserite violazioni delle norme relative alla protezione di dati sensibili (c.d. privacy) e all'azione amministrativa (legge n. 241/90 modificata dalla legge n. 15 dell'11 febbraio 2005).

<b>PENALE - Var. % dei procedimenti iniziati per grado</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
1° GRADO	151	89	-41,06
2° GRADO	12	19	58,33
Ancora da determinare	6	2	-66,67
CASSAZIONE	5	7	40,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>174</b>	<b>117</b>	<b>-32,76</b>

Il dato che si stima più rilevante, anche se non particolarmente consistente in termini assoluti, ma tenuto conto dell'esistenza di molte altre pratiche catalogate nella materia responsabilità civile, è costituito dai reati fonte di azione di regresso. Si tratta di procedimenti per mezzo dei quali l'Istituto ha tempestivamente esercitato, con l'atto di costituzione di parte civile, l'azione di regresso, avente ad oggetto la ripetizione delle indennità e/o delle rendite pagate in via diretta o ai superstiti. L'esercizio dell'azione civile in sede penale è strumento che viene utilizzato in relazione alla particolarità delle fattispecie sottoposte al giudizio della Magistratura penale per far valere un "proprio autonomo diritto dell'Inail" nascente dal rapporto assicurativo (per tutte Cass. SS.UU. 3288/97 e Corte Cost. n. 372 del 31.3.1998), che l'Istituto ha "il diritto dovere" di esercitare (Corte Cost. n. 22 del 3 febbraio 1994).

Esercizio che è stato confortato da generalizzate e motivate ordinanze di ammissione di parte civile e recentemente anche in Francia nel processo relativo alla nota tragedia del Monte Bianco.

Tutte le iniziative processuali, che nel 2004 risultano distribuite sull'intero territorio nazionale, hanno consentito di raggiungere positivi risultati finali concretizzatisi sia con l'incasso di ingenti somme (alcuni milioni di Euro) sia con epiloghi transattivi favorevoli all'Istituto ed hanno da un lato consentito, quale diretto risultato dell'attività espletata, il raggiungimento di obiettivi finanziari significativi per l'Istituto e dall'altro fatto emergere la validità del ruolo dell'Avvocatura pubblica, costituita parte civile, nei rapporti con il P.M. e i Magistrati giudicanti – e ciò in particolare nei processi instaurati nei confronti di amministratori di grandi aziende (Roma, Padova, Torino, Milano, Venezia, Brescia, Ascoli Piceno, Foggia, Siracusa) – avvalendosi in alcune circostanze delle consulenze interne (Medici, Chimici, Ingegneri), in considerazione del particolare tecnicismo delle questioni attinenti l'Istituto, circostanza che conferma la necessità di un continuo raccordo tra le Consulenze sia a livello centrale che a livello locale.

In proposito si segnala la forte tendenza ad un incremento per l'anno 2005 (agosto) confortata da una maggiore e migliore sensibilità alla specifica problematica da parte delle Avvocature Regionali e di Sede nonché all'espansione e dal miglioramento dei rapporti con le locali Procure.

Tra i risultati positivi raggiunti vanno segnalate anche in termini di novità assoluta due decisioni - pronunciate dal Tribunale di Roma e da quello di Milano – di condanna di Società quali persone giuridiche ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. n. 231 dell'8 giugno 2001, decisioni per le quali la difesa dell'Istituto ha offerto un riconosciuto determinante contributo.

Sullo specifico argomento è auspicabile un intervento legislativo per l'estensione della responsabilità c.d. "amministrativa" anche per reati relativi alla sicurezza del lavoro ( così come

previsto dalla legge delega) al fine di sollecitare le Aziende ad acquisire e consolidare la cultura della sicurezza della prevenzione costantemente richiamata dalla Corte Suprema di Cassazione nelle proprie decisioni.

Tutta l'attività è stata svolta dalla struttura centrale, che inoltre coordina le predette attività e fornisce uniformi criteri operativi, e dai Referenti Penali, istituiti nell'ambito delle varie Avvocature territoriali, i quali hanno operato ed operano in stretta collaborazione con la struttura centrale.

L'Avvocatura si è data una struttura capillare che copre le varie esigenze territoriali delle quali viene a conoscenza.

I dati relativi all'attività penale non sono però rapportati all'andamento, che continua ad assumere una valenza certamente preoccupante, degli infortuni – in specie quelli mortali e gravissimi – di cui la cronaca quotidiana dà ampie notizie.

Al fine di assicurare una tempestiva attivazione dell'Istituto anche in sede penale, l'Avvocatura ha elevato a sistema su tutto il territorio il metodico scambio di informazioni e di rapporti tra la Procura del Tribunale competente, la Sede e la locale ASL che ha prodotto, quale circuito virtuoso significativi e positivi risultati facilmente riscontrabili.

Nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004 il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione ha affermato: “ *Non meno importanti sono le iniziative, da estendersi su tutto il territorio nazionale, intraprese con l'Inail al fine di consentirne l'intervento nei procedimenti penali per infortuni sul lavoro e malattie professionali e l'esercizio dell'azione di regresso, che costituisce per le aziende un incentivo quanto mai pressante alla prevenzione*”.

Affermazioni che si ritrovano nelle analoghe relazioni dei Procuratori Generali di numerose Corti di Appello.

**Parte nona****Il Valore economico del contenzioso e i profili di ordine finanziario**

Per quanto riguarda il valore economico del contenzioso si rappresenta che i valori di riferimento non hanno subito, nel corso del 2004, variazioni degne di nota rispetto a quelli esposti nella relazione del 2003 e che, comunque, di seguito si riportano.

*“Il valore capitale medio di una rendita, infatti, oscilla da € 35.300 (vecchio regime) ad € 86.100 (regime danno biologico) e la variazione di 4 punti di inabilità ha un costo pari a circa € 4.000, che cresce geometricamente per differenziali di grado maggiore, mentre il premio medio per ditta, come calcolato dalla Consulenza Statistico Attuariale in ragione del numero di dipendenti, si attesta sugli importi di seguito esposti.*

Dati estratti dall'Archivio Tariffa per i tassi specifici del 1993				
op.anno triennio 1999/2001	n.ditte	Gettito teor. (min.euro)	Premio medio teor. per ditta (euro)	Osc. max.(+35%) su premio medio (euro)
< 1	1.702.723	359,8	211,31	73,96
1 - 100	1.382.814	3.953,3	2.858,88	1.000,61
101 - 200	6.439	469,9	72.977,17	25.542,01
201 - 500	3.211	445,5	138.741,82	48.559,64
> 500	1.702	924,9	543.419,51	190.196,83
<b>Totale</b>	<b>3.096.889</b>	<b>6.153,4</b>	<b>1.986,96</b>	<b>695,44</b>

*I dati sopra riportati rendono evidente, sia pure con larga approssimazione, la rilevanza, sotto il profilo economico, delle controversie relative al riconoscimento del diritto a rendita, alla revisione delle rendite stesse, all'obbligo assicurativo, alla classificazione, all'oscillazione del tasso, alle azioni di rivalsa dell'Istituto.*

*Non è possibile indicare un valore medio delle cause in materia di patrimonio, ma, d'altro canto, è nota la particolare rilevanza economica di questo tipo di controversie”.*

Per quanto attiene ai profili di ordine finanziario, si rappresenta che i costi sostenuti dall'Istituto in relazione al contenzioso, nell'anno 2004, ammontano ad € 20.093.381,16 per come risulta dalla consultazione, per competenza, del capitolo 430.

Di seguito si riporta la suddivisione in sottoconti della somma di cui sopra.

<b>CAP 430</b>		
<b>Spese legali, giudiziali e per arbitraggi - Anno 2004</b>		
<b>sottoconti</b>		
<b>1</b>	Controversie con infortunati e tecnopatici	<b>9.295.429,56</b>
<b>2</b>	Perizie, collegi arbitrali e varie di accertamento	<b>4.094.195,50</b>
<b>3</b>	Controversie con datori di lavoro e terzi	<b>1.395.590,66</b>
<b>4</b>	Controversie varie di amministrazione	<b>608.223,70</b>
<b>5</b>	Legali e varie per il patrimonio immobiliare	<b>256.678,68</b>
<b>7</b>	Interessi per ritardata restituzione dei premi di assicurazione	<b>285.781,26</b>
<b>8</b>	Interessi per altre cause	<b>267.958,14</b>
<b>9</b>	Onorari e procuratori esterni	<b>3.871.099,56</b>
<b>10</b>	Convenzione INAIL/INPS. Perizie effettuate dalle UU.SS.LL.	<b>397,20</b>
<b>11</b>	Alle Casse Marittime per ripartizione delle spese legali e per azioni di surroga e/o regresso	<b>18.026,90</b>
<b>12</b>	Alle Casse Marittime per interessi ritardata restituzione dei premi di assicurazione	<b>0,00</b>
<b>Totale</b>		<b>20.093.381,16</b>

Appare utile ribadire che i pagamenti effettuati in relazione ai vari titoli di spesa non sono in rapporto diretto con i procedimenti contenziosi iniziati o decisi nell'anno, dal momento che il flusso dei pagamenti dipende, in gran parte, dalla tempistica delle richieste degli aventi diritto; ne consegue che non risulta particolarmente significativo il raffronto delle somme spese nei diversi anni.

La spesa sostenuta per controversie con gli infortunati e tecnopatici, comprese quelle per le perizie e gli accertamenti connessi, non fa registrare la diminuzione attesa in conseguenza della modifica dell'articolo 152 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile.

Ciò è dovuto alla circostanza che, come già detto in altra parte della presente relazione, secondo la concorde giurisprudenza di legittimità, la suddetta modifica, introdotta dall'articolo 42, comma 11, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326, è stata ritenuta applicabile soltanto ai procedimenti iniziati dopo il 2 ottobre 2003, data di entrata in vigore della norma innovatrice.

Per quanto attiene al sottoconto 09, si richiamano le considerazioni esposte nelle precedenti relazioni sul contenzioso.

L'AVVOCATO GENERALE  
(Avv. Emidio Tedesco)











[www.inail.it](http://www.inail.it)

Avvocatura Generale

Tel. 06-54874890 - Fax 06-54874806

E-mail: [avvocaturagenerale@inail.it](mailto:avvocaturagenerale@inail.it)

Direzione Centrale Comunicazione

Tel. 06-54872366 - Fax 06-54872363

E-mail: [dccomunicazione@inail.it](mailto:dccomunicazione@inail.it)

